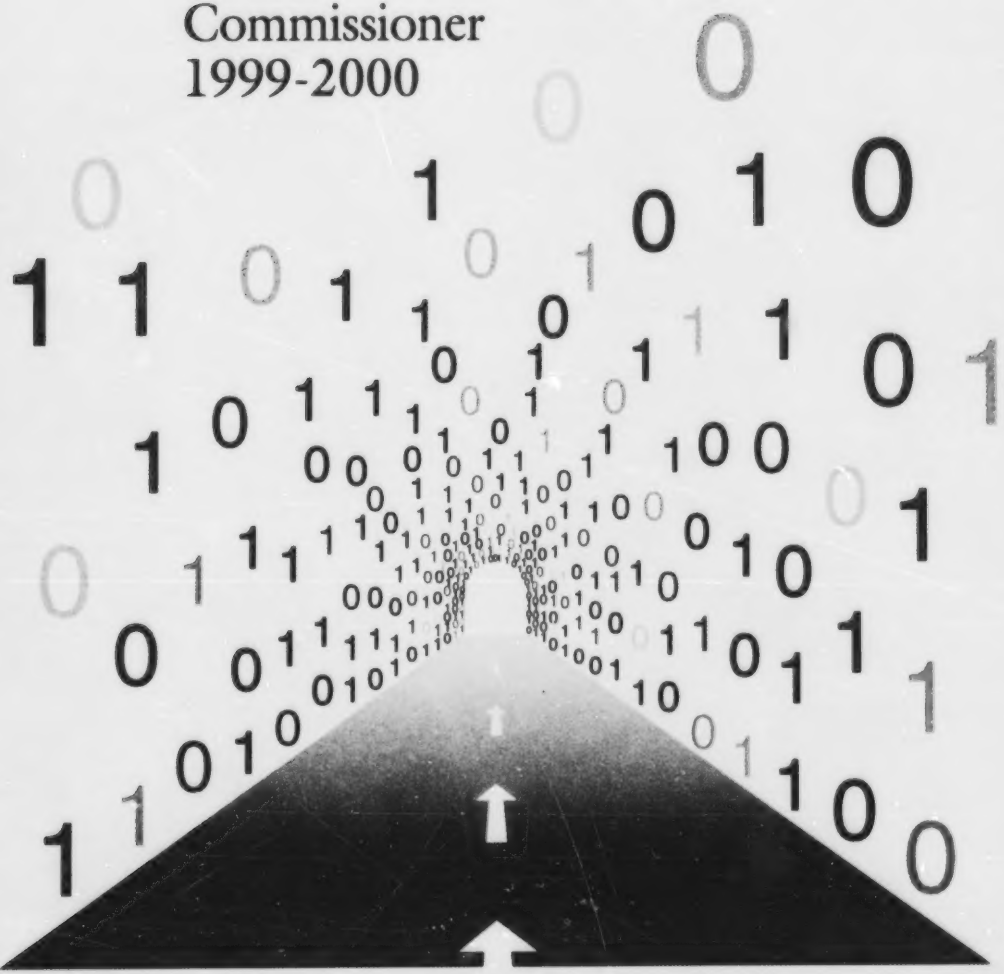
Information Commissioner of Canada

Commissaire à l'information du Canada

Annual Report Information Commissioner 1999-2000



The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 22nd Floor
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613) 947-7294
(613) 992-9190 (telecommunications device for the deaf)
accessca@magi.com
http://infoweb.magi.com/~accessca

©Minister of Public Works and Government Services Canada 2000

Cat. No. IP20-1/2000
ISBN 0-662-65267-3

Annual Report
Information Commissioner
1999-2000

"The overarching purpose of access to information legislation ... is to facilitate democracy. It does so in two related ways. It helps to ensure first, that citizens have the information required to participate meaningfully in the democratic process, and secondly, that politicians and bureaucrats remain accountable to the citizenry."

Former Supreme Court of Canada Justice
Gerard LaForest in *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403 at 432.

100-07181/

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exemptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of govcernment."

Subsection 2(1)
Access to Information Act

October 2000

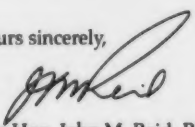
The Honourable Gildas Molgat
The Speaker
Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Molgat:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 1999 to March 31, 2000.

Yours sincerely,



The Hon. John M. Reid, P.C.

October 2000

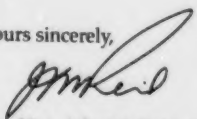
The Honourable Gilbert Parent, MP
The Speaker
House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Parent:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 1999 to March 31, 2000.

Yours sincerely,



The Hon. John M. Reid, P.C.

TABLE OF CONTENTS

Mandate 8

Access – A Right Under Siege 9

Mayday – Mayday 9

All talk, no action 11

Treasury Board Leadership 13

Delays: Persistence Starting to Pay 14

Easy For You to Say! 17

Defining "reasonable", "unreasonable" and "large number of records" . 17

1) Reasonable Period of Time 17

2) Large Number of Records 18

3) Unreasonable Interference with Operations 19

Notice of Right of Complaint 19

Managing Consultations 19

You Can't Disclose What You Can't Find 21

Go Directly to Jail! 22

Washing One's Own Dirty Laundry 23

Saner Heads Prevail 24

Should Census Records be Secret Forever? 25

Summary 29

Investigations 30

Investigative Formality 31

On-site Viewing 31

10-day Return 32

The *Access to Information Act* in the Courts 39

A: The Role of the Federal Court 39

I. Case Management of Access Litigation in the Federal Court 40

B: The Commissioner in the Courts 40

I. Cases Completed 40

II. Cases in Progress – Commissioner as Applicant 43

III. Cases in Progress – The Commissioner as Respondent in Trial Division 49

C: Court Cases not involving the Information Commissioner 51

D: Legislative Changes 55

I. New Government Institutions 55

Schedule I 55

II. Statutory Prohibitions Against Disclosure of Government Records 55

Schedule II 55

III. Private Members' Bills to Reform the *Access to Information Act* 56

Bill C-206 56

Bill C-329 56

Bill C-418 56

Case Summaries 57

Index of the 1999/2000 Annual Report Case Summaries 83

Corporate Management 84

MANDATE

The Information Commissioner is an ombudsman appointed by Parliament to investigate complaints that the government has denied rights under the *Access to Information Act*—Canada's freedom of information legislation.

Passage of the Act in 1983 gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government institutions.

The Act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted or third parties to be notified. The requester must be notified of these extensions within the initial time frame.

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security and the frank communications needed for effective policy-making.

Such exemptions permit government agencies to withhold material, often prompting disputes between applicants and departments. Dissatisfied applicants may turn to the Information Commissioner who investigates applicants' complaints that:

- they have been denied requested information;
- they have been asked to pay too much for copied information;
- the department's extension of more than 30 days to provide information is unreasonable;
- the material was not in the official language of choice or the time for translation was unreasonable;
- they have a problem with the Info Source guide or periodic bulletins which are issued to help the public use the Act;
- they have run into any other problem using the Act.

The commissioner has strong investigative powers. These are real incentives to government institutions to adhere to the Act and respect applicants' rights.

Since he is an ombudsman, the commissioner may not order a complaint resolved in a particular way. Thus, he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access and a negotiated solution has proved impossible.

Mayday – Mayday

Last year, in this Commissioner's first Annual Report to Parliament, the government was put on notice: There would be a "zero-tolerance" policy for late responses to access requests; a new, pro-openness approach to the administration of the Access Law would be expected and, most important, the full weight of the Commissioner's investigative powers would be brought to bear to achieve these goals.

Many government insiders considered this plan of action to be threatening, ill-considered, perhaps even arrogant for a newcomer to the Commissioner's job. There has been a worrisome hardening of attitudes and increased resistance to the Commissioner's investigations as a result. When the Commissioner's subpoenas, searches, and questions come too insistently or too close to the top, the mandarins circle the wagons.

Two years into this Commissioner's term and the backlash has become tangible. The Treasury Board's attack involved starving the Commissioner of vital resources to do the job. As well, Treasury Board officially discouraged public servants from bringing concerns about wrongdoing under the *Access Act*, to the attention of the Information Commissioner.

For its part, the Privy Council Office (PCO) decided to resist and challenge almost all of the Commissioner's investigative powers. To this end, officials of PCO have ignored orders for the production of records; failed to fully comply with such orders (in one case non-compliance persisted until after two Federal Court judges had ordered PCO to comply); withheld records claimed to be privileged (with the full knowledge that privileges do not apply during the Commissioner's investigations) and refused to answer questions under oath. Most astoundingly, PCO developed the theory that the provision in the Access Act which gives the Commissioner the power to enforce his investigatory orders, is unconstitutional.

In this latter regard, PCO lawyers advised a senior PCO official of Deputy Minister rank, to refuse to answer questions under oath put to him by the Commissioner, because there could be no punitive consequences. When the Information Commissioner cited the official for contempt and began the enforcement process, PCO also agreed to pay the legal costs associated with the constitutional challenge, which the official then launched in Federal Court. This senior PCO official argued in court that Parliament had no authority to give the Information Commissioner the power to enforce the investigative powers set out in subsection 36(1) of the *Access to Information Act*. This attack upon the very foundation of the Commissioner's role was unsuccessful—but, more of that later.

Another troubling sign of the senior level's striking back at the Commissioner is that PCO decided, with no prior notice or consultation, to rescind a protocol with the Commissioner's office which was adopted and followed since 1984. The protocol governed the process by which the Information Commissioner could obtain a certificate from the Clerk of the

Privy Council officially attesting that records claimed to be Cabinet confidences are, indeed, confidences. PCO claims now that it may exclude confidences from access without any obligation to certify to the Commissioner (as it must for a court) that such records are, indeed, confidences. In this regard, too, PCO refuses to accept the clear words of Parliament giving the Commissioner the powers of a Superior Court of Record in the conduct of his investigations.

As for Justice Canada, the "home" department for the access law, it decided not to defend the *Access to Information Act* against the above-mentioned constitutional challenge brought against it by the senior official of PCO and funded by the Crown. Indeed, in proceedings before the Information Commissioner, an agent for the Attorney General took the unprecedented position of impugning the constitutionality of the very legislation which the Attorney General has the duty to defend. The Information Commissioner's office conducted and financed the defense of the access law out of its own, limited budget. In the end, that was, perhaps, the better approach. No defence of the Act by the Attorney General was better than would have been a sham or half-hearted one! As it turned out, the Commissioner was successful; the court rejected the constitutional challenge. Since the decision was issued after the end of this reporting year, a full account of it must await next year's report.

The Prime Minister's office (PMO), too, sent its signal of displeasure to the Information Commissioner by denying the Commissioner's request to review records held in PMO during an investigation. No other minister, in almost 17 years, has refused to co-operate with the Information Commissioner's investigations. True, some ministers take the view that their offices are not covered by the access law. Nevertheless, all ministers have, in the past, accepted inspection of their records by the Commissioner on a "without prejudice" basis to their legal position. PMO is bucking the trend (the matter is still unresolved); worse, it may be sending a message to other Ministers to cease co-operating with the Commissioner's investigations. Again, recourse to the courts, with all the attendant expense to the taxpayer, is likely to be required before the government accepts its responsibility to minimize secrecy and to respect the Commissioner's obligation to fully, fairly and independently investigate complaints which are made against government institutions.

In sum, then, there is a full counter-attack in progress against the office of the Information Commissioner. This counter-attack is imposing an onerous, unexpected burden on the office's legal and investigative resources. At the same time, Treasury Board has refused to give the Commissioner the resources which, even the Board's officials agree, he needs. The result is no less vigour on the part of the Commissioner, but service to Canadians is becoming slower and the right to "timely" access is further eroded.

Finally, there is a troubling "personal" aspect to the government's counter-

attack. The future careers in the public service of the Commissioner's staff have, in not so subtle terms, been threatened. The Commissioner has a fixed, seven-year term with the same insulation from retribution or influence as does a superior court judge. But the Commissioner's staff does not have those protections.

This development is inexcusably unprofessional and profoundly troubling. If members of the public service come to believe that it is career suicide to work, and do a good job, for the Information Commissioner, the future viability and effectiveness of the Commissioner's office is in grave jeopardy. Having said that, it is also apparent that the difficult circumstances in which the staff of the Commissioner's office work, forges a special breed of public servant. Walk in their shoes and understand why it has been said that courage is the foundation of integrity.

There is no retreat from the game plan of "zero tolerance" for delays or for the general culture of excessive secrecy. For one thing, despite the resistance, there is some heartening evidence that the game plan is working. Moreover, recent decisions of the Federal Court have foiled the government's efforts to circumscribe the jurisdiction and powers of the Commissioner. With or without the financial aid of Treasury Board or the Minister of Justice's willingness to defend the integrity of the Act for which she is responsible, or the PCO's positive leadership example to other institutions, these legal battles will be aggressively and professionally fought by the Commissioner. The people of Canada are legally entitled to nothing less.

All talk, no action

The government's palpable animosity towards the "right" of access (it would prefer to dole out information by grace and favour in well-digested mouthfuls) is no more apparent than in the disconnect between talk and action in the matter of reform of the *Access to Information Act*. Every study of the Act (from Parliament's own review in 1986, to the Justice department's internal reviews, to the Information Commissioner's reviews, to independent, academic reviews and careful reviews conducted by private members) has concluded that the law needs to be modernized, strengthened and expanded. Modernized to meet the fast-paced information revolution; strengthened to meet the more-deeply-entrenched-than-anticipated bureaucratic resistance to openness and broadened to cover a myriad of public interest activities now being conducted through entities which are not covered by the access law.

More than one government and more than one Minister of Justice, including the present Minister, have promised to move ahead with reform. Nothing has happened. Worse, the government moved to crush Parliamentary consideration of a sweeping series of thoughtful reforms put forward (with broad support) by John Bryden in a private members bill. True, the bill was flawed in some respects, as are most legislative proposals at the introductory stages, but consideration of it by Committee would have been the much-needed means for a full, public discussion of the matter. The bill would have been amended and strengthened and so, too, would the public's right of

access. This is the normal legislative process.

As part of the government's successful effort to kill Mr. Bryden's bill, the Deputy Prime Minister informed Liberal members of the concerns held by Ministers about the Bill. It is instructive to take note of the substance of the government's objections.

First, not one single objection was made to the provisions in the Bill which would expand secrecy—such as the introduction of a new, class exemption (i.e., no injury from disclosure need be shown) for records relating to national unity matters. The government embraced those derogations from the very purpose of the Act without a moment's hesitation.

Rather, the government expressed concern about provisions which would expand openness, for example the proposal to abolish section 24 of the Access Law. Section 24 allows the government to throw blankets of secrecy over an unlimited range of government information merely by referencing such information in Schedule II of the Access to Information Act. When this provision was reviewed by the Justice Committee in 1986, there was a unanimous conclusion and recommendation that section 24 was unnecessary and posed a real threat to the accomplishment of the purpose of the Access Law—being, more open government.

Not surprisingly, perhaps, while the Deputy Prime Minister sought to kill the Bryden Bill in order to preserve section 24, the government was driving forward its money laundering legislation which included a provision placing a blanket of secrecy over a whole range of information—a blanket which depends on the exemption contained in section 24 of the *Access to Information Act*.

The government chose to wage war under the banner of concern for privacy against Mr. Bryden's effort to reform the *Access to Information Act*. It alleged that the bill might be read as requiring the disclosure of personal information after the passage of 30 years rather than, as the *Privacy Act* requires, until 20 years after death of the individual to whom the information relates. That flaw if it existed, could have been easily remedied in Committee—as suggested by the Privacy Commissioner.

Let there be no doubt, however, that the government's motivation was not to serve the value of privacy but to resist the value of openness. It talks the openness talk, but it has not yet walked the walk. Only time will tell whether or not the present Minister of Justice will act on her stated position that the time is ripe for reform and strengthening of the *Access Act*.

On this point—the stubborn persistence of a culture of secrecy in Ottawa—it is worth opening a short parenthesis. In 1998, U.S. Senator Daniel Patrick Moynihan's book, *Secrecy: The American Experience*, was released. His conclusion: Secrecy is for losers. Why? First, because it shields internal analyses from the scrutiny of outside experts and dissenters. As a result, some very poor advice is used to inform many government decisions. Second, secrecy distorts the thinking of the citizenry, giving rise to unfounded conspiracy theories and an unnecessarily high level of mistrust of governments. In short, as

George F. Will wrote in a *Newsweek* review of Moynihan's book:

> "Government secrecy breeds stupidity, in government decision making and in the thinking of some citizens." (Newsweek, October 12, 1998, p. 94).

Treasury Board Leadership

The President of Treasury Board is the member of Cabinet responsible for providing guidance and direction to all government institutions concerning the implementation of the *Access to Information Act*. For that reason, this Commissioner has been consistent in holding Treasury Board to account for its leadership within government with respect to the proper administration of the Act.

Last year, the Board received poor marks for having largely ignored its responsibilities under the Act. This year there were some signs of rejuvenation. A modest increase in resources was provided to establish a Training Advisory Working Group within the Treasury Board Secretariat (TBS). The purpose of this group is to serve as a consultative body for the advancement of continuous learning in the access community. TBS expects this working group to play a key role in ensuring that federal government managers and employees understand their obligations and responsibilities under the *Access to Information Act*.

During the reporting year, TBS prepared and distributed advice to public servants on the administration of time extensions and the interpretation and application of subsection 67.1 of the Act which makes it an offence to engage in, or counsel, any records handling practice designed to thwart the right of access. TBS also conducted a training session for departmental security officers and access officers on the topic of subsection 67.1.

Throughout the year, TBS hosted bi-monthly meetings to enable departmental access coordinators to bring their concerns to the attention of TBS and Justice. As well, a conference was organized by TBS during the reporting year to consider the Commissioner's "report cards" and share strategies for addressing the problem of delay in answering access requests.

Treasury Board showed its most tangible commitment to solving the delay issue by informing all departments that it would sympathetically entertain requests for additional resources needed to respond to unexpected peaks in access workloads.

These are, indeed, positive signs of a renewed commitment on the part of Treasury Board to the discharge of its leadership role. Yet, there is more to be done.

The Board has not yet begun collecting the statistics necessary to reveal the performance of all government institutions under the Act. That initiative would be a necessary step towards enabling TBS to be proactive in solving problems in the system before they result in complaints to the Commissioner.

As well, the Board has not yet taken up the Commissioner's challenge to develop a professional code of conduct for access coordinators. It has not established itself as the champion of access coordinators—who are often caught between the demands of the law (to give access) and the demands of their superiors (to maintain secrecy).

Finally, the TBS has not tackled its primary leadership responsibility to be the champion of a culture of openness within the federal bureaucracy. In this regard, the Board has been overly preoccupied with documenting and quantifying the perceived irritants in the access system (for example: bulk users, frivolous and vexatious requests, high costs of compliance and difficult-to-meet response deadlines). The Board has spent no time educating itself and the public service about the profound and tangible benefits of the access law. Former Information Commissioner, John Grace, put it this way:

> "Courtesy of the right to know, there is greater responsibility, honesty, frugality, integrity, better advice, and more selfless decision-making. Every exposure, as a result of an access request, of abuse of power, excessive perks and privilege or just plain silliness, serves the public purse and the public interest." (1996-97) Annual Report, p. 8)

For too long, the whiners and complainers inside the system have had their causes taken up by TBS; it is the turn of the citizens on the outside and the access law to have the designated minister become their champion.

Delays: Persistence Starting to Pay

The "zero tolerance" policy with respect to delays in answering access requests involved two main activities: 1) a report card to Parliament which graded the performance of selected departments in meeting response deadlines; and 2) calling Deputy Ministers to explain the reasons for delay (on the record and under oath) when the assigned investigator could not resolve the matter with his or her counterparts. The bad news of this policy, as has been described previously, was that senior officials did not enjoy being the focus of attention and they have found a multitude of ways to register their displeasure.

The good news is that some marked improvement in the delay situation occurred. For example, in last year's report cards (1998/1999) six departments were reviewed and received these grades:

Department	Grade
Citizenship & Immigration (CIC)	"F"
Department of Foreign Affairs & International Trade (DFAIT)	"F"
Health Canada (HC)	"F"
National Defence (ND)	"F"
Privy Council Office (PCO)	"F"
Revenue Canada (Canada Customs and Revenue Agency CCRA)	"F"

These grades were based on the percentage of access requests received which were not answered within statutory deadlines, and the grading scale was as follows:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5%	Ideal compliance	A
5-10%	Substantial compliance	B
10-15%	Borderline compliance	C
15-20%	Below standard compliance	D
Over 20%	Red Alert	F

As the following chart shows, in this year's report cards, these six departments are doing better.

Health Canada and the Privy Council Office deserve a special mention and genuine praise for their accomplishments. PCO's improvement came despite a 67 percent increase in the number of requests received in 1999/2000 over the previous year. These departments devoted the energy and resources necessary to clear up a significant backlog of late cases and establish procedures and practices to prevent the delay problems of the past from returning.

In this year's report cards, two new departments were examined in addition to the follow-up on the previous six. The new departments and their grades are:

	%	Grade
Human Resources Development Canada (HRDC)	0%	"A"
Transport Canada (TC)	30.6	"F"

HRDC's performance was particularly gratifying because it was able to get a perfect score without having to invoke any of the (perfectly legitimate) extension of time provisions in the Act. All requests during the test period were answered within 30 days.

Transport Canada did not fare as well. It has work to do to streamline its procedures in order to meet, on a more consistent basis, the Act's response deadlines. In Transport Canada's case, its problem is not a large volume of requests and insufficient resources to handle them. Rather, it is a top heavy approval system wherein the Deputy Minister insists on personally reviewing and making decisions with respect to more than 40% of access requests

Department	Complaints 1998/1999 %	Grade	Complaints 1999/2000 %	Grade
Citizenship & Immigration (CIC)	48.9	F	23.4	F
Department of Foreign Affairs & International Trade (DFAIT)	34.9	F	27.6	F
Health Canada (HC)	57.2	F	3.1	A
National Defence (ND)	69.6	F	38.9	F
Privy Council Office (PCO)	35.9	F	3.6	A
Revenue Canada (Canada Customs and Revenue Agency – CCRC)	85.6	F	51.5	F

received. This is highly unusual in government. In this Commissioner's view, it is also entirely unnecessary. The processing of access requests should be left to properly trained professionals who have no other strategic agendas beyond obedience to the *Access Act*.

But, even for HRDC, the news is not all good. No sooner were the results in from the delay report cards—showing improvement—than the so-called "HRDC scandal" broke, triggering hundreds of access requests to HRDC and many other departments for records, such as audits, showing how grants and contributions programs were being managed. And, in the face of this development, government couldn't help but let its reflexive need to "control" the story take precedence over the legal rights of access requesters to obtain timely responses. Ministers wanted to be out front of any access request—making a clean breast of any bad news before it hit the street and, when it did, being armed with an action plan. Of course, the only way to accomplish this strategy was to buy time—to slow down or postpone the release of these requested audit reports on grants and contributions programs.

The co-ordination of the government-wide effort to do damage control fell to the communications group in PCO. It fell to Treasury Board (wearing its Comptroller General's hat) to direct all departments as to the process to be followed with respect to the disclosure of audit reports.

The process was described in memos from Treasury Board to all internal audit groups dated February 14 and 17, 2000. The positive aspect of the TB memos was their reminder that:

> "All completed (audit) reports are public documents and you should make them available if requested without requiring a formal request and under such circumstances, no fee should be collected, and if any fees were collected, they should be returned. Completed reports should be made available with due diligence."

But, too, there was a negative aspect to the memos. Treasury Board, in the February 14 memo, asked departments to send it the following information:

1. A copy of the original access request for any audit report;
2. a listing of all audit reports to be released;
3. a copy of the reports to be released;
4. a copy of all audit reports even if they have not been requested; and
5. a copy of any plan of action for the release of audits, whether on grants and contributions programs or any other topic, regardless of whether release is to be formal (under the Act) or informal.

This February 14 directive brought the release of audit reports to a virtual standstill pending compliance with the Treasury Board reporting requirements. Some departments objected to this unprecedented reporting regime, especially the requirement to provide copies of the original access requests. They considered it to be an unnecessarily heavy-handed exercise of central control. There was, too, concern that compliance with this requirement would entail disclosure of requesters' identities —an action which could constitute infringement of the *Privacy Act*.

In response, on February 17, 2000, Treasury Board issued a clarification. But the clarification muddied the waters further. In the second directive, Treasury Board reminded departments of the distinction between "final" audits (which could be disclosed to the public with no access request) and "draft" audits (which should not be disclosed without a formal access request). In the clarification letter, Treasury Board withdrew its request to be provided with a copy of the original access requests for audit reports. However, Treasury Board continued to insist that all other information it had asked for in its first (February 14) directive, be provided.

As part of this damage control exercise, Treasury Board and the Privy Council Office worked hand-in-glove. Meetings were held several times a week to enable PCO's communications officials to review the information collected by Treasury Board. Communications strategies were carefully developed before the audits themselves were disclosed to the requesters.

There is nothing inherently improper about the government's desire to develop a consistent, unified position on any matter. The problem arises, however, when the communications concerns of the government are allowed to take precedence over the public's right to timely access to information.

Easy For You to Say!

When it comes to meeting response deadlines, officials often wonder aloud how they can be expected to meet growing workloads of requests with static or dwindling resources. This Commissioner has not been deaf to these concerns. During the past year, the Information Commissioner has provided departments with a detailed approach to the responsible use of the Act's provisions allowing extensions of time for answering access requests.

That approach is as follows:

Defining "reasonable", "unreasonable" and "large number of records"

In deciding how to administer the extension provisions set out in subsection 9(1), institutions must operationalize the following tests:

"reasonable period of time", "large number of records", and "unreasonably interfere with operations".

These tests are objective tests cast in subjective terms. Their meaning will vary depending on the circumstances and the context of each specific institution and request. The following factors will aid institutions in assessing whether the tests for extensions have been met:

1) Reasonable Period of Time

i) If the extension is claimed under paragraph 9(1)(c), an extension of 60 days will be considered reasonable because the statute sets out specific times for 3rd party consultations which enable the consultations to be completed within 60 days;

ii) if the extension is claimed under paragraphs 9(1)(a) or (b), the duration of extensions should be consistent with historical experience in the institution in processing similar requests;

iii) if the extension is claimed under paragraph 9(1)(b), the duration of the extension should ordinarily not be more than 30 days (which would be the response period if the consulted institution had received the request directly) and rarely, if ever, should such an extension be more than 60 days, taking into account the fact that third parties have a maximum of 60 days to make their views known. In other words, unless a compelling case can be made, other institutions should not be given longer to express their views concerning a request than are third parties; and

iv) in deciding what is a reasonable period of time for an extension, the institution should calculate the time needed to process the request using the available resources in ATIP and in the relevant OPI(s). Extensions are not appropriate, however, to compensate for inadequate resourcing to meet the institution's ordinary ATI workload.

It is important to bear in mind that, except in the case of third party information (see subsection 27(4)), only one extension may be claimed and it must be claimed within 30 days of the receipt of the request. If the extension is inadequate or if it is not claimed at the proper time, the request will be deemed to have been refused by virtue of subsection 10(3).

2) Large Number of Records

There is no magic number of records which qualify as a "large number". Historically, however, the Information Commissioner has rarely accepted 500 or fewer records as being a large number. On the other hand, it has not been unusual for the Commissioner to accept 1,000 or more records as being a large number. No matter what the number of records may be, if an institution wishes to make a case for an extension based on a large number of records, it should take into account the following factors:

(a) are the records easily reviewed, despite the number of pages, due to their homogeneity [example: a large computer printout where review of one or two pages results in a uniform approach to be applied to all pages];

(b) have the records been reviewed in response to a previous request;

(c) does the number of records exceed the average number of records requested per request in the institution;

(d) does the number of records exceed the number which, historically, the institution has been able to process in 30 days; or

(e) would processing the request in 30 days unreasonably interfere with the operations of the institution?

3) Unreasonable Interference with Operations

For the purposes of 9(1)(a), the processing of an access request may be considered to unreasonably interfere with the institution's operations if processing the request within 30 days would require:

i) Transferring resources to ATIP from other operational areas;

ii) diverting OPI subject matter expertise to the detriment of the OPI's core functions; or

iii) devoting such a high proportion of ATIP resources to responding that the processing of other requests is negatively affected.

As a general rule, when an institution's information holdings are well managed, the ATIP unit is adequately resourced, and processing procedures are streamlined, extensions should only be required for a low percentage of requests. As a rule of thumb, the longer the extension, the greater the likelihood that there will be a complaint to the Commissioner.

Notice of Right of Complaint

Subsection 9(1) requires institutions to notify requesters, in the notice of extension, that the person has a right to make a complaint to the Commissioner about the extension. The Information Commissioner recommends that all such notices remind requesters that complaints to the Commissioner must be made within one year from the date of the request.

Managing Consultations

In order to ensure that response periods extended under 9(1)(b) are met, consultations with other institutions or governments must be carefully managed. Before claiming an extension, the institution or government to be consulted should be asked to estimate the time it will need to provide its views. The consulting institution must decide whether the estimate is reasonable before using it as a basis for claiming an extension. However, once the extension is applied, the consulting institution or government has an obligation to answer the request within deadline, whether or not the consulted institution has provided its views by the deadline.

Institutions should bear in mind that they have an obligation to respond in a timely manner to consultation requests from other institutions. Other governments cannot be easily held to specific response periods. However, responses cannot be held up unreasonably awaiting the reaction of a foreign government. When such consultations are frequent, it may be prudent to seek umbrella memoranda of understanding to ensure timely responses to consultations.

The management of consultations with third parties (where the extension is taken under paragraph 9(1)(c)) is governed by the times set out in sections 27 and 28. These times should not be modified by institutions for the purpose of accommodating the third parties' conveniences or to give the institution additional time to persuade the third party to the institution's view. In sections 27 and 28, Parliament has

struck a careful balance between the rights of requesters to receive a timely response and the rights of third parties to protect their interests; institutions should not upset this balance by deviating from the times therein set out.

You Can't Disclose What You Can't Find

In the cat-and-mouse game which persists between members of the public who want to see information and the officials who want them to see as little as possible, there are three hurdles which must be overcome by the information seekers: delay, excessive application of exemptions (blacking out/censoring) and inability to find the requested records. The last, is now the most worrisome hurdle. Information management in the federal government is in such a sorry state that the term has almost become an oxymoron. There is a record-keeping crisis and it threatens the viability of the right of access. As well, it threatens the government's proposal to be the most wired government in the world by 2004.

The whole scheme of the *Access to Information Act* depends on records being created, properly indexed and filed, readily retrievable, appropriately archived and carefully assessed before destruction to ensure that valuable information is not lost. If records about particular subjects are not created, or if they cannot be readily located and produced, the right of access is meaningless. The right of access is not all that is at risk. So, too, is our ability as a nation to preserve, celebrate and learn from our history. So, too, is our governments' ability to deliver good governance to the citizenry.

What are the reasons for the crisis? Years of government restraint and downsizing have been devastating to the records management discipline. The first to go in the downsizing were the information handlers, librarians, records clerks, filing secretaries, and so forth. Second, there is a great divide between the so-called "IT" (information technology) professionals and the so-called "IM" (information management) professionals and the IT-types have been dominating the agenda recently because of Y2K. Third, an irrational fear of access leads many officials (often at the most senior levels) to avoid making records; and finally, personal computing has reduced the ability of institutions to exercise central control over the filing, indexing and destruction of records. These factors have eaten away the foundation on which, in the past, a professional public service was built. This foundation was the professional tradition of carefully documenting actions, considerations, policy evolution and advice; it was the tradition of maintaining, contributing to and using a recorded, institutional memory.

The irony of this state of affairs is not lost on this Commissioner, as one who was privileged to have a role in giving shape and form to the access law as a Member of Parliament. The introduction of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* was seen as the coming of age of an "information paradigm" in modern government. These laws represented a modernization of the Canadian public administration in preparation for what was then an emerging information age. Both of these laws contained sections requiring good management of government information.

The access law requires government institutions, on an annual basis, to inventory the organization and nature of their information holdings; to describe their record groups and manuals and to publish an index to holdings and access points. Most noteworthy, and unlike the U.S. Freedom of Information Act, the Canadian law is unambiguous in its coverage of information in electronic format. All of this was seen, in the late 70s and early 80s as a legally mandated, government-wide locator system. Canadians were being assured that the government would know what records it holds and how to find and retrieve them in response to access requests. Making this modernized government information system work was a job given to Treasury Board. And this, too, was a carefully considered move.

In the wake of the recommendations of the Glassco Commission, the Treasury Board Secretariat was created in 1968 as a separate central agency, distanced from the Department of Finance. One of its primary roles was to improve the general management of government. Effective information management and publication policies were seen as a cornerstone to improving the general management of government.

The good news is that TBS developed, in the late 1980s, a comprehensive policy governing the management of government information holdings. It asks all government institutions to:

- manage its information holdings as a corporate resource to support effective decision-making, meet operational requirements and protect the legal, financial and other interests of the government and the public;
- make the widest possible use of information within the government by ensuring that it is organized to facilitate access by those who require it, subject to legal and policy constraints such as the *Privacy Act*.
- maintain a current, comprehensive and structured classification system to serve as a locator and an inventory;
- identify and conserve information holdings that serve to reconstruct the evolution of policy and program decisions or have historical or archival importance, following all requirements of the *National Archives Act*.

The bad news is that Treasury Board has taken no steps since to ensure that the policy is being followed or updated to keep pace with the challenges of electronic governance. The National Archivist, the Information Commissioner, the Auditor General, the historian and librarian communities, have all been telling Treasury Board that there is an ever-widening gap between the policy and the reality. They have been telling government that there is a crisis here, which calls for a government-wide response. A vibrantly democratic state in the "Information Age", must have a healthy information management system. The Government of Canada has not confronted this challenge as it strives to be a player in this "virtual world".

Only recently has there been any reason to believe that Treasury Board has heard these concerns. A joint initiative is underway between the National Archivist and Treasury Board's Chief Information Officer, to identify and assess issues associated with the

management of government information. A report and action plan was issued at the close of the reporting year. It remains to be seen what will come of it. But there appears to be little stomach for devoting the kind of resources and leadership necessary to tackle the crisis. The issue has no political "sex appeal".

In this Commissioner's view, the key policy question for the new century in access to information is this: Can there be a meaningful right of access in the absence of legislated and enforced information management rules? The time is right, for an Information Management Act, designed to regulate the entire life cycle of government-held information. Such an Act would start with the birth of information. It would require public officials to return to the practice which used to be a hallmark of their professionalism, i.e. to document the functions, policies, decisions, procedures and transactions in which they are involved. It would regulate information during its life by addressing its organization, retrieval, use, accessibility and dissemination. Finally, such an Act would address the disposal of information by addressing archival and destruction issues. From this challenge we must not shrink if the notion of information rights is to have any practical meaning.

At the very heart of the problem of how to bring back a professional approach to information management in the federal public service, is the issue of attitude. The love of secrecy is so deeply entrenched that extraordinary steps are taken by public servants to maintain it even in the face of a legislated right of access. The most troubling of these steps is entirely contrary to the professional tradition of public servants—it is the adoption of the practice of not keeping records. Many of the most senior, influential, deliberative and decision-making committees in government have ceased the practice of creating agendas, keeping minutes and tabling of briefing notes and papers to assist discussion. There appears to be no operational reason for overturning years of practice by these committees other than the desire to avoid the scrutiny and accountability which sometimes occurs through access to information disclosures. The attitude truly has become: "Why write it, when you can speak it? Why speak it when you can nod? Why nod, when you can wink?"

Go Directly to Jail!

The attitude of paranoia about the negative consequences of openness for governance can cause some officials to cross the line from unprofessional behaviours (such as not creating records or not taking care to file them properly) to illegal acts (such as hiding, altering or destroying requested records).

In March of 1998, the House of Commons identified the boundary line when it unanimously passed Colleen Beaumier's private member's bill which added subsection 67.1 to the *Access to Information Act*. This is the offence which is therein set out:

67.1 (1) No person shall, with intent to deny a right of access under this Act,

(a) destroy, mutilate or alter a record;

(b) falsify a record or make a false record;

(c) conceal a record; or

(d) direct, propose, counsel or cause any person in any manner to do anything mentioned in any of paragraphs (a) to (c).

(2) Every person who contravenes subsection (1) is guilty of

(a) an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding two years or to a fine not exceeding $10,000, or to both; or

(b) an offence punishable on summary conviction and liable to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding $5,000, or to both. S.C. 1999, c. 16, s. 1.

As of the end of March 2000, no one had been charged under this provision and the Commissioner has not yet found it necessary to inform the Attorney General of Canada of any suspected infringement of this section. That is not to say that there have not been some losses of records in suspicious circumstances. One was the subject of investigation this year and a case summary may be found at page 44. Two investigations are in progress concerning the possible hiding or destruction of records which were the subject of access requests. Their outcome will be reported next year.

Washing One's Own Dirty Laundry

Any careful observer of the process by which Colleen Beaumier's bill came to pass would appreciate that the bill—and its widespread support—was born of outrage. Members of Parliament and the public were outraged by the behaviour of some public officials who altered or destroyed records to undermine the right of access. Such incidents occurred at National Defence, Health Canada and Transport Canada. All were carefully investigated and revealed to the public by the Office of the Information Commissioner. None would have come to light in the absence of courageous "whistleblowers" on the inside and an independent, impartial investigative body on the outside.

It was no coincidence that Ms. Beaumier's bill was an amendment to the *Access to Information Act* rather than to the Criminal Code. She and all members of Parliament intended that allegations of infringements of subsection 67.1 be handled independently of the institutions in which they arise. The potential for improper interference with evidence and witnesses is simply too great in the case of this offence, for government institutions to attempt to investigate themselves when an allegation of possible infringement of subsection 67.1 is made.

Yet, that is exactly how government intends to react. The lead institutions when it comes to access to information policy—Treasury Board and Justice Canada—have decided, as a matter of policy, that government institutions will wash their own dirty laundry. In its directive of September 17, 1999, Treasury Board set out its guidance on how departments should interpret 67.1 and how they should react to possible infringements. Here is the Board's advice:

> "The Information Commissioner has suggested that his office be notified of any allegations of a contravention of subsection 67.1 of the *Access to Information Act*, however, we have not accepted this suggestion. We continue to advise institutions to treat such allegations in the same way any allegation of criminal activity is treated under the Government Security Policy; once the Deputy Minister has been made aware of the allegation he/she will make a decision on notifying the appropriate law enforcement agency."

There you have it. Don't call the Commissioner; investigate internally and then the Deputy Minister will decide whether to call in an independent law enforcement agency. The Prime Minister's department took the lead by informing all its officials that allegations of suspected contraventions of subsection 67.1 should be made to PCO's Director of Security Operations who would be responsible for conducting an in-house investigation into the matter. Would the results ever become public? Would the access requester be notified? As it turns out, the answer is: Not necessarily.

The folly of the government's approach is immediately apparent to anyone having knowledge of even recent history. Remember that, in the records alteration incidents at ND, senior officers, including officials of the Judge Advocate General's office were informed that orders had been given to destroy records, yet no remedial action was taken by them.

Recall, as well, that the other incidents of improper records destruction which have come to light in recent years, have all involved senior officials. During those investigations, the deputy heads of the relevant institutions rallied around their executive members rather than dispassionately reviewing the evidence and taking remedial action. It is human nature to refuse to believe that someone with whom one works closely could engage in a wrongdoing.

No, in this area, the government has not developed wise public policy. This self-investigation approach has all the appearance of damage control; it is bound to be mistrusted and viewed with cynicism—deservedly so.

Saner Heads Prevail

Happily, not all Ministers want their departments to follow the Treasury Board Policy. The Minister of National Defence has decided that, in his department, the following steps will be taken when there is a concern about possible wrongful records destruction:

1. The Minister will be informed;
2. the requester will be informed of the event(s) and of the right to complain thereof to the Information Commissioner; and
3. the decision about how best to investigate the circumstances will be taken in consultation with the Office of the Information Commissioner.

It would seem that saner heads prevail elsewhere, as well. Recently, the Minister of Finance decided against an internal investigation of allegations that records requested from his department

under the access law had been hidden. Rather, the Minister chose to leave the investigation in the hands of the Information Commissioner in order to ensure himself and the public of independent, impartial and thorough results.

One can only hope that these two "defections" from the party line will encourage the President of Treasury Board to take another, careful look at the policy on dealing with allegations of wrongful records handling practices.

Should Census Records be Secret Forever?

Over the past year a policy battle was waged over whether or not to pull back the complete blanket of secrecy which section 17 of the *Statistics Act* has thrown over census records since 1901.

This issue is important for many researchers and geneologists. This particular instance of secrecy does not directly diminish the accountability of governments to the citizens. It is, nevertheless, a good illustration of a si*uation where the legitimate need for some secrecy (to protect individual privacy) has not been adequately balanced against the legitimate interests in having census records made available for public use and consultation.

Former Privacy Commissioner, Bruce Phillips, has urged government not to remove the blanket of secrecy from census records.

He argued that there have always been, and will be in the future, highly sensitive questions put to citizens in the census. Since answering is compulsory, Mr. Phillips felt that the "quid" for the "quo", should be an iron-clad guarantee of anonymity for respondents. Must it be all or nothing?

At present, there is no public right of access to the responses which have been given to every census since 1901—at least not in a form in which the identities of the respondents could be determined. The prohibition arises from the interplay of one section of the *Statistics Act* (section 17) with one section of the *Access to Information Act* (section 24).

The *Access to Information Act* contains a "notwithstanding-any-other-Act-of-Parliament" clause and, hence, takes precedence over secrecy provisions contained in any other statute. Section 17 of the *Statistics Act* places a blanket of secrecy over nominative census records. All things being equal, the *Access Act* would take priority, and the blanket of secrecy would be lifted.

However, the *Access to Information Act* contains a sweeping, catch-all provision. Section 24 requires that secrecy be maintained with respect to information made secret by another statute, if that other stature is referenced in Schedule II of the *Access to Information Act*. As you might have guessed, section 17 of the *Statistics Act* is listed in Schedule II of the *Access Act*. Thus, it is obligatory that secrecy be maintained with respect to census information—there is no discretion, there is no injury test and there is no time period after which disclosure may be made. Even the most closely held secrets of Cabinet do not enjoy this much protection from disclosure.

It is somewhat amazing to note that there appear to be no documents, no

letters, no formal governmental documents, no newspaper articles, no private correspondence and no speeches on the reasons for section 17 of the *Statistics Act*. Further, what is more surprising is that the amendment only dealt with future censuses, and left past censuses open. Because nature abhors a vacuum, there have been many interpretations as to why this clause was enacted but the truth is, unless some other information from the period surfaces, we shall never know.

There has been one little bit of information that has surfaced, however. Section 23 of the Instruction to Officers, Commissioners and Enumerators (published in the Canada Gazette April 1911) contains section 36. It stated that "clear and legible records" were to be kept because "the census is intended to be a permanent record, and its schedules will be stored in the Archives of the Dominion." Section 36, by the way, fell in the part of the Instruction titled, "Instruction Relating to All Schedules". In section 16 of the Instruction, it is noted that the census "will have value as a record for historical use in tracing the origin and rise of future towns." There certainly was cause for protecting the confidentiality of the collected census information over the uses that governments might find helpful, such as taxation and allocation of benefits. Yet, nowhere is there any documented indication that the Amendments of 1905 were designed to permanently hide the answers from Canadians after a reasonable period of time, however that might be defined.

It is, however, possible to offer an informed suggestion as to why section 17 of the *Statistics Act* was listed in Schedule II of the *Access Act*. Simply put, in the early 80's, Statistics Canada made the case to the then Minister of Communications, who sponsored the Bill, that any loss of absolute secrecy would discourage voluntary participation in the census. Any significant increase in the non-participation rate would, according to Statistics Canada, put the very existence of a reliable, national census at risk. This continues to be the fear of the Chief Statistician, and it is a reasonable position for him to take.

When Parliament passed section 24 of the *Access Act* (with its power to bootstrap in the secrecy provisions of the other Acts) it recognized the very real danger it posed to the concept of openness. Thirty-three provisions were listed when the Act was passed. As a result, Parliament wrote into the Act a requirement that a Parliamentary Committee review every provision set out in Schedule II within three years after the Act came into force.

Consequently, in 1986, the Justice Committee issued a report concerning the appropriateness of section 24 and the various provisions which had been included in Schedule II—including section 17 of the Canada Evidence Act.

The Committee came to a rather startling, unanimous conclusion, as follows:

> "We have concluded that, in general, it is not necessary to include Schedule II in the Act. We are of the view that, in every instance, the type of information safeguarded in an enumerated provision would be adequately protected by one or more of the exemptions already contained in the *Access Act*." (p. 116)

Despite that general conclusion, the Parliamentary Committee got cold feet when it came to three particular areas of secrecy, one of which being the secrecy of census records. The Committee put it this way:

> "Despite our view that the interests protected by the Schedule II provisions could adequately be protected by other existing exemptions in the *Access Act*, we are persuaded that there should be three exceptions to the conclusion. The sections of the *Income Tax Act*, the *Statistics Act* and the *Corporations and Labour Unions Returns Act* which are currently listed in the Schedule deal with income tax records and information supplied by individuals, corporations and labour unions for statistical purposes. Even though the exemptions in the *Access Act* afford adequate protection for these kinds of information, the Committee agrees that it is vital for organisations such as Statistics Canada to be able to assure those persons supplying data that absolute confidentiality will be forthcoming." (p. 117)

This "abundance of caution" reason for the blanket secrecy of census records, does not stand up to scrutiny. The exemption provisions contained elsewhere in the *Access Act* provide reasonable and sufficient protection for all sensitive information held by government. There is nothing contained in census records which makes them more sensitive then the thousands of other kinds of personal information held by government about such matters as criminal records, medical conditions or financial transactions, or even in the recently revealed and recently dismantled HRDC longitudinal database.

If section 17 of the *Statistics Act* were to be removed from Schedule II, what would the rules then be for census records? The short answer is this: census records in nominative form would be available from the National Archives, 92 years after the taking of the census. This result comes from reading paragraph 19(2)(c) of the *Access Act* together with paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* and paragraph 6(d) of the *Privacy Regulations*. This period of protection represents a reasonable balance between the privacy expectations of individual respondents and the public interest in having access to census records for research purposes.

There is comfort to be taken from the fact that Canada's Chief Statistician agrees that, for the future, blanket secrecy is not required to secure voluntary participation in the census. He has told the Expert Panel on Access to Historical Census Records that, as long as the period of secrecy exceeds average life span, it is unlikely that fears of privacy invasion will deter participation. That certainly is the experience of most other western democracies.

Of course, there remains the issue of whether the rules should be relaxed retroactively. The Chief Statistician believes that his ability to sell the new rules, prospectively, will be seriously undermined if people believe that the rules could be changed, retroactively, at any time, in the future.

Yet, we must also keep in mind the positive reasons for making census records available after a suitable period of "quarantine". Take for example the views of the Association of Canadian Archivists, which feels strongly that there is a compelling case for changing the secrecy rules. In a recent letter to Canada's' Privacy Commissioner, the ACA said:

> "We represent researches from every walk of life, from genealogists looking for information on their ethnic heritage to media shriving to bring a historical perspective to their news, to doctors tracing genetic diseases through familial lines. Census material that has already been released (from the New France Census of the 1600s to 1901) provided for personal and family histories, for the discovery of community, and for the telling of the wider history of our country. Moreover, census materials are useful in research to promote understanding of, and to redress wrongs done to, ethnic and aboriginal groups." (March 19, 2000)

The Canadian Historical Association (CHA) was equally eloquent, in its brief to the Expert Panel, as to the importance to the country of relaxing—even retroactively—the census secrecy rules. As well, the CHA has researched the history of the so-called "promise" of confidentiality made by the Wilfred Laurier Government in advance of the 1906 special western census. It found no evidence for the notion that census records would be kept secret forever.

In the absence of any public or private debate on these clauses in 1905, it seems to this Commissioner that the legislation was not intended to apply, in perpetuity, to every subsequent census, nor was it intended to block transfer of census records to the National Archives.

Yet, for better or worse, Canadians have, since the1901 census, been given a legal assurance of secrecy reaffirmed as recently as 1983 when section 17 of the *Statistics Act* was included in Schedule II of the *Access Act*. There exists a de facto expectation of privacy with respect to post-1901 census records. Perhaps the appropriate deference to that expectation could be given by making a distinction between the long and short-form records. For the future, all census records would be accessible after 92 years. For the past, census records would be available after 92 years with the exception of long form responses which, after all, contain the more sensitive personal information. In this way a balance can be reasserted between the right to privacy and the public's right of access.

Summary

Fiscal year 1999/2000 has been a challenging year for the Office of the Information Commissioner and for the *Access to Information Act*. Not only did the government fail to come forward with long-promised reforms to the law, it moved to defeat a private member's bill which proposed a comprehensive reform package. The Bill would have given the Justice and Human Rights Committee the perfect opportunity to hold public hearings on reform of the access law and bring the law into the 21st century.

And, too, the lead agencies of government did everything in their power—from withholding of resources to legal challenges—to undermine the effective functioning of the Office of the Information Commissioner. A watchdog is perfectly acceptable to government, it would seem, until it bites!

Yes, the culture of secrecy is strong, but there are some positive signs. It would appear, finally, that departments are serious about solving the perennial problem of delayed access responses. And, too, the support for the right to know shown by the Courts has remained unwavering. Securing compliance with the *Access to Information Act* will be a highly adversarial struggle for some time to come—but a positive outcome is in no real doubt.

In the reporting year, 1,359 complaints were made to the Commissioner against government institutions (see Table 1), 49 per cent of all completed complaints being of delay (see Table 2). Last year, by comparison, 49.5 per cent of complaints concerned delay. It is clear that there remains a system-wide, chronic problem of non-compliance with the Act's response deadlines. Solving this problem remains the office's first priority.

Resolutions of complaints were achieved in the vast majority of cases (99.9 per cent of cases, to be precise). Table 2 indicates that 1,529 investigations were completed. In three cases it proved impossible to find a resolution. These will be brought before the Federal Court for resolution.

As seen from Table 3, the overall turnaround time for complaint investigations increased to 4.34 months from the previous year's 3.99 months. This turnaround time is not acceptable; it does not meet the three-month period recommended by the Standing Committee on Justice and the Solicitor General in 1987. As well, Table 1 reminds us that there continues to be a troubling backlog of incomplete investigations. Last year, it was 742, this reporting year 571 complaints. If resources for additional investigators are not forthcoming from government, Canadians risk being deprived of an effective and timely avenue of redress for abuses of access rights.

During the previous reporting year, the office conducted a thorough review of its resource needs in cooperation with Treasury Board. This so-called A-base review resulted in a submission to the Board for additional resources. Treasury Board Ministers decided to award only half of the requested amount. No rationale was provided.

The five institutions subject of the most complaints in 1999/2000 are:

- Health Canada 307
- National Defence 216
- Indian and Northern Affairs Canada 167
- Citizenship and Immigration Canada 135
- Canada Customs and Revenue Agency 78

All of these institutions were on the "top five" list last year, as well. The 1998/1999 list was:

- Health Canada 336
- National Defence 289
- Indian and Northern Affairs Canada 158
- Revenue Canada 131
- Citizenship and Immigration Canada 110

Two institutions in the top five received more complaints this year over last. Indian and Northern Affairs Canada received five per cent more complaints; Citizenship and Immigration received 19 per cent more.

The three other institutions on the top five list received fewer complaints this year over last: Revenue Canada received 40 per cent fewer; National Defence received 25 per cent fewer and Health Canada received nine per cent fewer.

In this reporting year, the Information Commissioner issued a special report to Parliament containing a "report card" on the response-time performance of the following institutions:

- Citizenship and Immigration Canada
- Department of Foreign Affairs and International Trade
- Health Canada
- National Defence
- Privy Council Office
- Canada Customs and Revenue Agency
- Transport Canada
- Human Resources Development Canada

The text of the report card is available on request from the Office of the Information Commission or by consulting the office's website. For a summary of the results see pages 14-15.

Investigative Formality

During the reporting year, eight subpoenas were issued: One to a deputy head of an institution, two to institutional officials, three to individuals representing private sector entities and two to an institution for the production of records.

The Commissioner continued his zero tolerance approach to delays. Ministers and Deputy Ministers were called upon to explain cases of unreasonable delay. Their explanations were received directly and not through the buffer of intermediaries. This year, however, it was not necessary to issue subpoenas in order to obtain the cooperation of senior officials in explaining the reasons for, and solution to, cases of delay. All subpoenas this year were issued during investigations into complaints of improper exemptions or complaints of incomplete or misleading responses.

On-site Viewing

During the reporting year several institutions asked whether the Information Commissioner would agree to review records at the premises of the government institution. These institutions believed that the records contained highly sensitive information the security of which could best be assured by retaining them at the home institution.

The Commissioner insisted in these cases that the records be removed to the premises of the Information Commissioner for review. He took this approach for two reasons: First the investigative review of records which the government wishes to keep secret is a detailed review involving consultations among the investigator, management and legal advisors as well as the review of precedents. It is simply impractical to conclude a detailed, consultative review of this nature outside the premises of the Information Commissioner.

Second, the Commissioner noted that—as required by law—his premises and personnel meet the very highest security standards appropriate to the most sensitive information held by government. Records held on the premises of the Information Commissioner, receive a level of protection which is equal to or greater than the records would receive at their home institution.

The general rule, then, is that exempted records and all other records which the Commissioner wishes to review as part of his investigations, will be removed from their home institution to the premises of the Information Commissioner. If institutions wish to take charge of the delivery of records to and from the Commissioner, they may do so unless the Commissioner wishes to proceed otherwise.

10-day Return

Also this year, one institution tested the limits of subsection 36(5) of the *Access to Information Act* which states as follows:

> "Any document or thing produced pursuant to this section by any person or government institution shall be returned by the Information Commissioner within ten days after a request is made to the Commissioner by that person or government institution, but nothing in this subsection precludes the Commissioner from again requiring its production in accordance with this section."

In the 17 years since the Act's passage, this provision has been interpreted as applying to original documents and other "things" to which there is a right of ownership vested in the person or institution who was required to produce it. Consequently, when institutions provided copies of records to the Information Commissioner, they did not ask for or expect them to be returned until the completion of the investigation.

Usually, in fact, the practice is for the records provided to the Commissioner during an investigation to be returned or destroyed at the end of the investigation—unless, of course, Federal Court review is anticipated.

This year, however, PCO asked the Information Commissioner to return within 10 days even the copies of records which PCO provided during an investigation. Since, on average, it takes the Commissioner some four months to complete an investigation, the prospect of sending back copies to PCO, and then asking for their return, and so forth throughout the duration of the investigation, seemed entirely ludicrous.

It appeared that PCO's goal in that case was to ensure that, by the end of an investigation, the Information Commissioner would not hold in his possession any of PCO's records. Thus, the Information Commissioner could not file any such records with the Federal Court in support of any challenge he might make to PCO's refusal to disclose request records. PCO hoped, by this approach, to gain full control over what records would be provided to the Federal Court in the context of a review under section 42 of the *Access to Information Act*.

The Commissioner informed PCO that he did not accept its interpretation of subsection 36(5) and that he did not intend to engage in this game of moving records back and forth between his office and PCO every ten days. He told PCO that, whenever he obtained a request to return a copied set of records, he would return the set once, as a courtesy, but retain a copy for use during the investigation. Originals, of course, would be treated in accordance with subsection 36(5) as intended.

It is to be hoped that government institutions will only make a request for return of original records under subsection 3(5) when they have a legitimate operational need for the records. It is to be preferred that institutions provide the Commissioner with copies of originals (unless otherwise requested) which copies will be returned or destroyed at the end of the investigation or related Federal Court for review, should one ensue.

Table 1

STATUS OF COMPLAINTS

	April 1, 1998 to Mar. 31, 1999	April 1, 1999 to Mar. 31, 2000
Pending from previous year	423	742
Opened during the year	1670	1359
Completed during the year	1351	1530
Pending at year-end	742	571

Table 2

COMPLAINT FINDINGS

CATEGORY	FINDING				TOTAL	%
	Resolved	Not Resolved	Not Sub-stantiated	Discon-tinued		
Refusal to disclose	276	3	222	36	537	35.0
Delay (deemed refusal)	685	–	27	37	749	49.0
Time extension	70	–	59	5	134	8.8
Fees	31	–	16	8	55	3.6
Language	–	–	–	–	–	–
Publications	–	–	–	–	–	–
Miscellaneous	26	–	26	3	55	3.6
TOTAL	1088	3	350	89	1530	100%
100%	71.2	0.1	22.9	5.8		

Table 3

TURN AROUND TIME

CATEGORY	97.04.01 – 98.03.31		98.04.01 – 99.03.31		99.04.01 – 2000.03.31	
	Months	Cases	Months	Cases	Months	Cases
Refusal to disclose	6.23	576	5.86	526	5.99	537
Delay (deemed refusal)	2.19	594	2.50	669	3.44	749
Time extension	3.05	93	2.80	71	2.33	134
Fees	5.81	64	5.69	45	5.41	55
Language	8.04	3	–	–	–	–
Publications	–	–	–	–	–	–
Miscellaneous	3.36	49	4.54	40	4.34	55
OVERALL	**4.16**	**1379**	**3.99**	**1351**	**4.34**	**1530**

Table 4

COMPLAINT FINDINGS

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Agriculture and Agri-Food Canada	16	–	3	–	19
Atlantic Canada Opportunities Agency	3	–	2	1	6
Atomic Energy Control Board	1	–	–	–	1
Business Development Bank of Canada	1	–	1	1	3
Canada Customs and Revenue Agency	45	–	22	11	78
Canada Deposit Insurance Corporation	1	–	–	–	1
Canada Information Office	–	–	–	1	1

continued...

Table 4 *(continued)*

COMPLAINT FINDINGS

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Sub-stantiated	Discon-tinued	TOTAL
Canada Mortgage & Housing Corporation	1	–	1	1	3
Canada Ports Corporation	5	–	1	–	6
Canadian Commercial Corporation	–	–	–	1	1
Canadian Cultural Property Export Review Board	–	1	–	–	1
Canadian Environmental Assessment Agency	2	–	–	–	2
Canadian Film Development Corporation	–	–	1	–	1
Canadian Food Inspection Agency	8	–	5	–	13
Canadian Heritage	4	–	4	–	8
Canadian Human Rights Commission	1	–	–	–	1
Canadian Human Rights Tribunal	1	–	–	–	1
Canadian International Development Agency	2	–	2	–	4
Canadian Museum of Civilisation	2	–	–	–	2
Canadian Security Intelligence Service	3	–	8	1	12
Citizenship & Immigration Canada	91	1	19	24	135
Correctional Service Canada	28	–	18	–	46
Environment Canada	15	1	9	1	26
Farm Credit Corporation Canada	–	–	1	–	1
Finance Canada	8	–	5	–	13
Fisheries and Oceans Canada	26	–	16	–	42
Foreign Affairs and International Trade	28	–	14	1	43

continued...

Table 4 *(continued)*

COMPLAINT FINDINGS

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Health Canada	294	–	9	4	307
Human Resources Development Canada	10	–	7	1	18
Immigration and Refugee Board	9	–	3	–	12
Indian and Northern Affairs Canada	125	–	34	8	167
Industry Canada	21	–	2	1	24
Justice Canada	28	–	17	1	46
National Archives of Canada	10	–	41	2	53
National Defence	149	–	52	15	216
National Film Board	–	–	1	–	1
National Parole Board	1	–	–	–	1
National Research Council Canada	–	–	1	–	1
Natural Resources Canada	4	–	5	–	9
Office of the Inspector General of CSIS	–	–	1	–	1
Office of the Superintendent of Financial Institutions	–	–	1	–	1
Privy Council Office	22	–	2	1	25
Public Service Commission of Canada	1	–	2	–	3
Public Works and Government Services Canada	21	–	4	2	27
RCMP Public Complaints Commission	5	–	–	–	5
Royal Canadian Mint	–	–	1	–	1
Royal Canadian Mounted Police	22	–	16	3	41

continued...

Table 4 *(continued)*

COMPLAINT FINDINGS

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Solicitor General Canada	6	–	–	2	8
Statistics Canada	1	–	1	–	2
Status of Women Canada	1	–	–	–	1
Transport Canada	44	–	12	6	62
Transportation Safety Board of Canada	2	–	–	–	2
Treasury Board Secretariat	17	–	2	–	19
Vancouver Port Authority	1	–	–	–	1
Veterans Affairs Canada	2	–	3	–	5
Western Economic Diversification Canada	–	–	–	1	1
TOTAL	**1088**	**3**	**350**	**89**	**1530**

Table 5

GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS

the location of complainant(s) April 1, 1999 to March 31, 2000

	Rec'd	Closed
Outside Canada	82	64
Newfoundland	17	16
Prince Edward Island	0	1
Nova Scotia	84	65
New Brunswick	6	8
Quebec	263	249
National Capital Region	488	757
Ontario	168	165
Manitoba	60	33
Saskatchewan	7	6
Alberta	30	26
British Columbia	152	140
Yukon	1	0
Northwest Territories	1	0
TOTAL	**1359**	**1530**

A: The Role of the Federal Court

A fundamental principle of the *Access to Information Act*, set forth in section 2, is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. The commissioner's office and the Federal Court of Canada are the two levels of independent review provided by the law.

Requesters dissatisfied with responses received from government to their access requests first must complain to the Information Commissioner. If they are dissatisfied with the results of his investigation, they have the right to ask the Federal Court to review the department's response. If the Information Commissioner is dissatisfied with a department's response to his recommendations, he has the right, with the requester's

Chart 1

ACCESS APPLICATIONS
(1983-2000)

Year	Files Opened	Files Closed	Back- log
1983	2	0	2
1984	13	6	9
1985	31	12	28
1986	55	14	69
1987	30	39	60
1988	67	62	64
1989	36	30	70
1990	57	34	93
1991	45	24	114
1992	59	60	113
1993	54	79	89
1994	34	41	80
1995	33	45	68
1996	32	39	61
1997	37	46	52
1998	76	36	92
1999	43	71	64

consent, to ask the Federal Court to review the matter.

This reporting year the commissioner's office investigated 1,530 complaints. Only three cases could not be resolved to the Commissioner's satisfaction and these resulted in three new applications for review being filed by the Commissioner. In addition, one application for federal government review was made in relation to a complete review in fiscal year 1998-1999. Eight applications for Court review were filed by dissatisfied requesters. Third parties opposing disclosure filed 31 applications.

I. Case Management of Access Litigation in the Federal Court

Chart 1 shows the number of access applications received and disposed of for the years 1983-2000.

The Federal Court is to be congratulated for dealing with access litigation in a timely manner. The backlog of cases is diminishing. It appears that access litigation is well served by the new Federal Court Rules (1998) which ensure that all access cases are efficiently managed.

B: The Commissioner in the Courts

I. Cases completed

Information Commissioner of Canada v. President of the Atlantic Canada Opportunities Agency *(A-292-96) Court of Appeal*

(See the 1994-95 Annual Report p. 23, the 1995-96 Annual Report p. 22 and the 1998-99 Annual Report p. 32 for more details). In this case, the Information Commissioner appealed the March 18, 1996 decision of Madam Justice McGillis in which she dismissed his application against the President of the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) for the disclosure of the actual number of jobs created by the companies which received funding from ACOA under the ACTION program. This program was designed to encourage small and medium-sized businesses in Atlantic Canada. The Court of appeal heard the Information Commissioner's appeal on November 17, 1999 and rendered its decision in his favour on the same day.

It was held that the Trial Judge erred in finding that the information was exempt from disclosure under paragraph 20(1)(b) of the Act (namely, commercial information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party). She was found to have mistakenly relied upon unsworn statements by a few of the companies that the information was consistently treated as confidential. The burden was on ACOA to prove to the Court with direct evidence, that the information was confidential in nature and was consistently treated as confidential by the third parties. Consequently, the Court of Appeal ordered ACOA to disclose the actual number of jobs created.

Petzinger v. Information Commissioner of Canada and the Attorney General of Canada *(A-692-97, A-693-97 and A-728-97) Court of Appeal*

(See the 1997-1998 and the 1998-1999 Annual Reports, pp. 34-35 and 34 respectively for the background and past developments in this case before the Trial Division and before the Court of Appeal)

National Defence's access coordinator, Bonnie Petzinger appealed three orders of Mr. Justice MacKay, namely his orders striking out the entire case as disclosing no reasonable prospect of success and denying Ms. Petzinger the right to amend the type of relief she was asking the Court to grant against the Information Commissioner. Mr. Justice MacKay found no evidence that Ms. Petzinger's rights had been affected by the Information Commissioner's report and recommendation. He determined that the Commissioner's investigative process had been conducted in a lawful manner and that Ms. Petzinger should not have challenged the recommendation on its merits or on its appropriateness as she only had the right to dispute the lawfulness of the investigation.

The Court of Appeal heard Ms. Petzinger's appeal on January 12, 2000 and delivered its reasons the same day, finding in favour of the Information Commissioner. The three judge panel held that Mr. Justice MacKay had the discretion to strike out Ms. Petzinger's case. The panel found that Ms. Petzinger failed to demonstrate that her reputation had been prejudiced by the Information Commissioner's recommendation. The Commissioner had found that Ms. Petzinger's involvement in a labour dispute involving the requester gave rise to a reasonable apprehension that she might be biased in handling his access to information requests. The Commissioner recommended that Ms. Petzinger cease her involvement in the processing of the requester's access requests.

Information Commissioner of Canada v. Minister of National Defence *(A-785-96) Court of Appeal*

(The details of this case are reported in the 1996-97 Annual Report at pp. 31-32 and the 1998-99 Annual Report at pp. 31-32.)

This case arose when National Defence failed to respect the *Access to Information Act*'s deadlines for responding to an access request and then failed to respond to a number of deadlines negotiated with the Information Commissioner. This situation was termed a "deemed refusal" by the Act. The Information Commissioner took National Defence to Court, on behalf of the requester, to compel the department to respond to the specific access request. Twenty days after the application was filed, National Defence informed the requester of its decision to refuse access to the records.

The Information Commissioner still, however, had some unanswered questions such as what are the consequences of a department's failure to respond to access requests on time and may a department claim exemptions after the conclusion of the Commissioner's investigation of a deemed refusal but before the hearing in Court.

While the Trial Division agreed that the delay in responding to the access request was excessive, it found that the decision of National Defence was not a "deemed refusal" to disclose based on a continuing failure to provide access to the documents but rather a decision to refuse disclosure made beyond the time limitation. This did not prevent

the government institution from claiming exemptions under the Act as the Commissioner had the opportunity to review the propriety of the exemptions. The Court also held that it could not review the appropriateness of these exemptions but rather, they should be sent back to the Commissioner for investigation. The Court found that the application for review was premature as the Commissioner should have investigated the exemptions before asking the Court to review them.

The Commissioner appealed this decision to the Federal Court of Appeal but his appeal was dismissed on April 19, 1999. In doing so, the Court of Appeal concluded that a late response amounts to a refusal. Consequently, the Commissioner's application to the Court was premature because he was required under sections 41 and 42 to have first investigated the merits of the government institution's refusal to provide access. The Court noted that the Information Commissioner has broad investigatory powers which he should use to compel the Minister of National Defence to justify his refusal to disclose information. In effect, then, the Court of Appeal decided that the Commissioner has the power to force institutions to answer access requests. Furthermore, the government institution may not invoke discretionary exemptions after the Commissioner's investigation has been completed.

Information Commissioner of Canada v. Minister of National Defence *(T-252-99, T-254-99, T-255-99, T-256-99, T-257-99, T-258-99, T-259-99, T-260-99, T261-99) Trial Division*

This case, also involved a situation of 'deemed refusal' by National Defence in which the Information Commissioner's investigation revealed that the department had failed, without proper justification, to respond to the access requests within the time limitation specified in the Act. The Information Commissioner had recommended that National Defence respond to the requests by providing complete reasons to the requester by a particular date negotiated with the Commissioner. National Defence failed to comply with this negotiated deadline and the Information Commissioner applied to the Federal Court Trial Division for a review of this deemed refusal. (The details of this case were reported in the 1998-99 Annual Report at pp. 29-30.) However, as a result of the decision of the Court of Appeal in A-785-96, discussed above, the Information Commissioner had no choice but to discontinue his application for review before the Trial Division on May 14, 1999.

Le Commissaire à l'information du Canada v. Le Président de "les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée *(T-732-99) Trial Division*

This case involved a refusal by the President of the Jacques Cartier and Champlain Bridges Inc. of a 1997 internal audit report prepared by the firm of Raymond Chabot Martin

Paré. The refusal was based on paragraphs 21(1)(a), (b) and (d) and section 22 of the *Access to Information Act*. Paragraph 21(1)(a) relates to advice or recommendations, (b) relates to internal consultations and/or deliberations, (d) relates to plans relating to the management of personnel or the administration of a government institution that have not yet been put into operation. Section 22 is an exemption relating to information about testing or auditing procedures or techniques or details of specific tests to be given or audits to be conducted if the disclosure would prejudice the use or results of particular tests or audits.

After investigation of the complaint, the Information Commissioner recommended the release of the requested records. When the government institution indicated that it would not follow the recommendation, the Commissioner filed an application in the Federal Court (Trial Division) for a review of that decision.

On January 26, 2000, Mr. Justice Blais of the Federal Court found in favour of the Information Commissioner. He applied paragraph 21(2)(b) to determine that, since the report had been prepared by a private consultant or advisor who was not an employee of the government institution at the time the report was prepared, the exemptions in subsection 21(1) could not be used to prevent the release of the information. The Trial Judge also found that the government institution was not justified in relying upon section 22 because the report in question contained results of an internal audit rather than testing or auditing procedures, techniques or details of specific tests to be given or audits to be conducted. Furthermore, the government institution could not prove that the release of the information would prejudice the use or results of particular tests or audits. The records were ordered disclosed.

II. Cases in progress – Commissioner as Applicant

The Information Commissioner v. The Minister of Citizenship and Immigration *(T1569-99) (Trial Division)*

A former director of the department's Vegreville's office (CPC Vegreville) made an access request to Citizenship and Immigration Canada for all written records, including interview notes relating to an administrative review of CPC Vegreville which had been conducted in 1996.

After the intervention of the commissioner's office, the Department disclosed just over half of the records relevant to the request. The Minister justified the non-disclosure of the remaining records on the grounds that their disclosure would be injurious to future investigations of alleged discriminatory practices. She also asserted that the opinions or views expressed in some of the records constituted exempt personal information.

After an investigation into the matter, the Commissioner recommended the disclosure of all records or portions thereof which contain views or opinions expressed

by others about the requester. He also recommended that all other portions of the records that contain views or opinions on any matter given by public officials in the course of their employment be disclosed to the applicant.

As a result of this recommendation, a further 337 pages of records containing opinions about the requester were released. However, the names of the persons expressing the views or opinions about the requester were not disclosed. The Minister relied on several new exemptions for this non-disclosure.

First, the Minister concluded that, by revealing the names of the employees, the Minister would disclose exempt personal information, namely, the names of individuals who participated in the investigation. The Minister also relied on the exemption for information, the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals. Finally the Minister concluded that the release of the records could reasonably be expected to harm a third party, namely the company hired to perform the administrative review.

The Commissioner concluded that the Minister wrongly applied the exemptions in sections 19(1), 16(1)(c), 17 and 20(1)(c) and (d) and, with the consent of the requester, has brought an application for judicial review of the decision of the Minister.

This case raises several issues: first, did the Minister or her delegate properly exempt information pursuant to subsection 19(1) of the *Access Act* and paragraph 3(i) of the *Privacy Act*? Second, was the administrative review an "investigation" as defined in subsection 16(4) of the Act? If so, did the Minister err in exercising her discretion in paragraph 16(1)(c) because the investigation was completed at the time the access request was made? Third, did the Minister err in exercising her discretion in section 17 of the *Access Act*? Finally, has the Minister established that the disclosure of the requested records could reasonably be expected to cause probable harm to the company that conducted the administrative review?

This case has not been heard and the outcome will be reported in next year's report.

Information Commissioner of Canada v. Minister of Environment Canada and Ethyl Canada Inc.
(T-1125-99) Trial Division

In this case, Ethyl Canada Inc. requested from Environment Canada discussion papers the purpose of which was to present background explanations, analyses of problems or policy options to the Queen's Privy Council for Canada for consideration by the Queen's Privy Council for Canada in making decisions with respect to Methylcyclopentadienyl Manganese Tricarbonyl (MMT). MMT is an octane enhancer used in motor vehicle fuels.

Four documents were found relevant to the access request. On the basis of advice from the Privy Council Office (PCO), Environment Canada denied access to these documents and based its refusal on

the ground that discussion papers are no longer used in the Cabinet Papers System. They submitted that the last "Cabinet Discussion Paper" was filed with the Privy Council Office in 1984. The four documents found relevant were withheld from access as being memoranda used to present proposals to the Privy Council or as being records used to brief ministers of the Crown in relation to matters before the Privy Council.

The dispute lies in the fact that memoranda and briefing records are excluded from the *Access to Information Act*, whereas discussion papers become subject to the Act as soon as the decisions to which they relate are made public or, if such decisions are not made public, four years after the decision is made.

As mentioned in last year's annual report, the Information Commissioner took the view that PCO cannot expand the scope of Cabinet secrecy merely by ceasing to call records "discussion papers". He concluded that the former content of Discussion Papers had been moved to other records excluded under the Act. He therefore considered the complaint well-founded and recommended that the records or portions of records, relating to MMT which contain background explanations, analysis of problems or policy options presented to Cabinet in making decisions, be severed from other records constituting confidences of the Queen's Privy Council for Canada and be disclosed to the requester.

The Minister declined to follow the Commissioner's recommendation and the Commissioner and Ethyl Canada Inc. have asked the Federal Court to review the refusal.

Not withstanding an order to PCO for the production of documents issued by the Information Commissioner in March of 1999 (during his investigation of this case), PCO did not fully comply. In January of 2000, the Federal Court endorsed the Information Commissioner's order of March 1999 and PCO was ordered to provide any further documents governed by the Information Commissioner's order to the Office of the Information Commissioner by a certain date. PCO complied in part with this order but refused to provide the Office of the Information Commissioner with a copy of their Discussion Papers Register. In February 2000, the Court ordered PCO to disclose the Register to the Office of the Information Commissioner. The hearing of the application has been set for January 15-17, 2000, and the outcome will be reported next year.

Information Commissioner of Canada v. Minister of the Environment and Ethyl Canada Inc.
(A-762-99) Court of Appeal

The Minister of the Environment v. the Information Commissioner of Canada and Ethyl Canada Inc.
(A-761-99) Court of Appeal

(see 1998-99 Annual Report p. 33 for further details)

The Information Commissioner asked the Federal Court, Trial Division to provide the parties with

directions regarding the procedure to be followed by them up until the hearing of the case at trial to secure the just, most expeditious and least expensive determination of the case. The Minister objected to any special timetable or directions as he felt that access cases should be dealt with and should progress in the same manner as any other case before the Federal Court.

The Minister also asked the Court to determine how to treat certain documents obtained by the Information Commissioner during the course of his investigation into the complaint which the Information Commissioner wished to use as evidence at trial. These documents included a list provided to the Information Commissioner by the Deputy Clerk of the Privy Council which briefly describes and enumerates all the documents on the subject of the cabinet paper system which the Privy Council decided not to produce to the Information Commissioner as these documents fell within the scope of Cabinet secrecy. PCO later issued a certificate deeming the listed documents as well as the list itself to be cabinet confidences.

The Minister asked the Court to order the Information Commissioner to return this list (as it was allegedly provided by mistake) and to prevent the Information Commissioner from using and filing other documents which he argued were covered by solicitor-client privilege. The Motions Judge ordered the Information Commissioner to return the list and prohibited him from using and filing it on the basis that the certificate operates to prevent the Court and the parties from examining the information contained in the list.

The Court, however, allowed the documents claimed to be covered by solicitor-client privilege to be filed confidentially and determined that the judge hearing the case at trial is in the best position to decide whether these documents are indeed privileged and how they should be treated. The Minister appealed the portion of the Order in which the Motions Judge determined that the documents claimed to be covered by solicitor-client privilege should be filed confidentially. The appeal had not been heard by the end of the reporting year.

[Ed.note: On April 6, 2000, the Court of Appeal dismissed the appeal. The reasoning of the Court of Appeal will be reported in next year's annual report.]

Information Commissioner of Canada v. Minister of Industry *(T-650-98) Trial Division (A-824-99) Court of Appeal*

3430901 Canada Inc. and Telezone Inc. v. Minister of Industry *(T-648-98) Trial Division (A-832-99) Court of Appeal*

In 1998, the Information Commissioner and 3430901 Canada and Telezone Inc. (Telezone) asked the Federal Court to review the Minister of Industry's refusal to disclose records requested by Telezone. The firm had asked for all records relating to the assessment criteria and analysis that gave rise to a final decision by the Minister of Industry to provide radio spectrum licenses to provide wireless communication services. Telezone, had applied, unsuccessfully, for such a licence.

In response to Telezone's access request, some records were

disclosed but others were withheld as being "advice or recommendations" or "deliberations" under the exemptions set out in paragraphs 21(1)(a) and (b) of the *Access to Information Act*. The Information Commissioner, after investigating the matter, concluded that the corporation had a right to know what were the rules of the game in the awarding of the licences and what were the guidelines and weighting factors used in the evaluation process.

The case before the Federal Court turned on the proper interpretation of the statutory exemptions relied on by the Minister. The Federal Court gave a broad interpretation to paragraphs 21(1)(a) and (b) of the Act. Madam Justice Sharlow, for the Court, concluded that it is not always possible to distinguish between "facts", "advice", and "recommendations". She therefore concluded that a discussion of policy options that concludes with a recommendation is a "recommendation" within the meaning of paragraph 21(1)(a). She gave an even broader interpretation to the term "advice" and concluded that, based on the source and function of the records at issue, the Minister could refuse to disclose them. She also concluded that some entire memoranda were an "account of deliberations" by one or more government officials.

With respect to the scope of section 48 of the Act, which places the burden of proof in access litigation on government institutions, Madam Justice Sharlow concluded that the Minister has a right to refuse to disclose particular information when it is established that the information comes within a statutory exception. Based on evidence adduced by the other parties, she concluded that the discretionary aspect of the Minister's decision to refuse to disclose was exercised in good faith and on a rational basis. She therefore dismissed the applications for review.

The Information Commissioner and Telezone have decided to appeal the decision of the Court. In February, 2000, counsel for the Minister of Industry has informed counsel for the other parties that, in the course of preparing documentation for an action commenced by Telezone in the Ontario Superior Court, Industry Canada has discovered additional documents that may be relevant to the request made by Telezone pursuant to the *Access to Information Act*.

The outcome of this appeal will be reported in subsequent Annual Reports.

The Information Commissioner v. The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police *(T-635-99) Trial Division (A-820-99) Court of Appeal*

An application was made to the Federal Court by the Information Commissioner under section 42 of the Act, to review the decision of the Commissioner of the RCMP to withhold the list of past postings of four RCMP officers. This information included a list of the ranks attained, the places of posting, the dates of postings, the hiring date and the total years of service for each member. The RCMP had provided the requester with information as to the current

postings of these officers but withheld the information regarding their previous postings on the grounds that this was personal information under subsection 19(1) of the *Access to Information Act* and fell within the definition of "employment history" under section 3 of the *Privacy Act*.

The Information Commissioner took the position before the Federal Court that the requested information fell within an exception to the definition of personal information in that it was "information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual." Furthermore, he argued that the Commissioner of the RCMP failed to weigh the public interest in releasing the information against the invasion of privacy to these four officers, under paragraph 19(2)(c) of the *Access to Information Act*.

Mr. Justice Cullen agreed with the RCMP that the information was personal information but acknowledged that the RCMP failed to consider whether, nonetheless, it was in the public interest to disclose the information. He, accordingly, referred the matter back to the RCMP for this purpose. The RCMP indicated one month later that it would not release the information. The Information Commissioner appealed the decision of Mr. Justice Cullen on December 10, 1999 and the outcome of the appeal will be reported in next year's annual report.

The Information Commissioner of Canada v. The Minister of Industry Canada and Patrick McIntyre *(T-394-99) Trial Division (A-43-00) Court of Appeal*

(See 1998-99 Annual Report p. 30-31 for more details)

In this case, the Information Commissioner applied to the Federal Court (Trial Division) under subsection 42(2) of the *Access to Information Act* for a review of the decision of Industry Canada to withhold the weighting percentages it used when it reviewed the proposals submitted by private companies for an award of orbital slots for direct broadcast satellite services. The Minister based his decision to withhold the information on paragraph 21(1)(a) of the Act (advice or recommendations developed by or for a government institution or a minister of the Crown). The requester, Mr. Patrick McIntyre was also added as a party to this application when he filed a notice of appearance with the Court.

The case was heard on December 14, 1999 in Calgary before Mr. Justice Gibson of the Trial Division. On January 14, 20000, Gibson J. delivered his judgment in favour of Patrick McIntrye and the Information Commissioner. In his reasons, he emphasized that the nature of the evaluation criteria and weightings which were prepared by officials in the Ministry changed from advice and recommendations when the Minister approved them. Once approved, they became his decisions rather than recommendations to him and no longer fell within paragraph 21(1)(a). Gibson, J. distinguished the recent judgment

of Sharlow J. in Information Commissioner of Canada and Telezone Corp. v. Minister of Industry (T-650-98, A-832-99 appeal filed on December 16, 1999) as the facts differed from this case. Although Sharlow J. also dealt with a failure to disclose percentage weightings by the Minister of Industry Canada, the recommendations or advice regarding the proposed weightings had not, according to Sharlow, J., become ministerial decisions.

The Minister of Industry has decided to appeal the decision to disclose the percentage weightings to the requester. The outcome of this appeal will be reported in subsequent Annual Reports.

III. Cases in Progress – The Commissioner as respondent in Trial Division

Rowat v. The Information Commissioner of Canada and the Deputy Information Commissioner of Canada *(T-701-99) Trial Division*

Mr. William Rowat is a Senior Advisor to the Privy Council Office and a former Deputy Minister of Fisheries and Oceans Canada. The requests which triggered the complaint were for information about Mr. Rowat's expense claims when he was Deputy Minister and the terms of an agreement under which Mr. Rowat was seconded from PCO to the government of Newfoundland and Labrador. The complaint alleged that the identity of the access requester had been improperly disclosed to Mr. Rowat.

During the course of the investigation conducted by the Commissioner into the alleged improper disclosure, Mr. Rowat, refused to answer questions put to him about how he discovered the identity of an access requester. It was Mr. Rowat's position that the Commissioner does not have the jurisdiction to investigate an allegation of breach of confidentiality of the identity of an access requester. The Deputy Information Commissioner ruled that paragraph 30(1)(f) gives the Commissioner the authority to investigate purported breaches of confidentiality during the processing of an access request and ordered the applicant to answer. Again, the witness refused and he was cited for contempt by the Deputy Commissioner.

As a result, the applicant sought judicial review of the Deputy Commissioner's order and citation. In the application, the applicant asserts that the Deputy Commissioner has exceeded his jurisdiction. The applicant also challenged the constitutionality of paragraph 36(1)(a) of the Act which gives the Commissioner the power to compel a witness to testify.

As at the end of fiscal year 1999/2000, this application for judicial review had not been heard.

[Ed.note: Decision rendered on June 09, 2000 dismissing the application with costs. A full report will be given in next year's annual report.)]

Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. v. Canada *(Minister of the Environment) (T-1111-98) Trial Division*

In this case, the Information Commissioner determined that the requester's complaint regarding the Minister's refusal to disclose certain documents was not well-founded. The requester then applied on his own to the Federal Court under section 41 of the Act for a review of the Minister's decision, as was his right. Shortly before the case was scheduled for hearing, he wrote to the Information Commissioner asking for copies of all of the correspondence/communications/records sent to Environment Canada by the Information Commissioner regarding his complaint. The Information Commissioner advised him that subsection 35(1) and sections 62 and 63 of the Act, as interpreted by the courts, clearly establish that all specifics and details surrounding the Information Commissioner's investigation, namely, any representations, records of communication and internal memorandum arising in the course of the investigation, are to remain secret.

Subsequently, the requester applied to the Federal Court to compel the Information Commissioner and an investigator on staff to attend the trial and provide testimony and to produce all records related to the case. With the permission of the Court, the counsel for the Information Commissioner appeared in court to oppose the applicants' motion to compel testimony and the production of internal documents.

Mr. Justice Campbell agreed with the Commissioner that the competence and compellability of the Commissioner and his staff is subject to section 63 of the Act which gives the Commissioner full discretion regarding disclosure. The Trial of the refusal of the Minister of the Environment to disclose the requested information thus proceeded on November 29, 1999 without the testimony of the Information Commissioner and the investigator. The requester then asked the Court to extend his time to file an appeal of Campbell J.'s order as he had missed the limitation period to challenge that order. On January 28, 2000, the Court dismissed the request for an extension of time as the Trial had already taken place and the requester didn't demonstrate that his case merited an extension of time to appeal.

Yeager v. Correctional Service of Canada, Commissioner of Corrections and Information Commissioner of Canada *(T-549-98) Trial Division*

The requester filed an application for review under section 41 of the decision of the Correctional Service of Canada to exempt requested records from disclosure, as well as an application under section 18 of the Federal Court Act for a declaration that the Information Commissioner contravened his own Act when he issued his report indicating that the requester's complaint against CSC was unfounded. The requester also brought a Charter challenge against the Information Commissioner for contravening his freedom of expression.

In his materials, the requester erroneously referred to the Commissioner's report as a 'decision'. The Information

Commissioner advised the requester that it was not proper in law to make him a party when he is an ombudsman with only the power to issue recommendations to a government institution and cannot make a binding decision regarding the release of records. Although the Commissioner provided the requester with authorities to support this position, the requester persisted with the application and the Commissioner had no choice but to ask the Court to dismiss the application against him.

Subsequently, the requester engaged new counsel who asked the Court to amend the application and give him the opportunity to file new evidence and make additional arguments. The Information Commissioner appeared in Court on October 20, 1999 to challenge this request. The Order of Mr. Justice O'Keefe is still pending at the end of the reporting year.

[Ed.note: On April 20, 2000, a decision was issued striking out the Information Commissioner as a respondent. A full account will be given in the next year's report.]

C. Court Cases not involving the Information Commissioner

Aliments Prince Foods Inc. v. Canada (Department of Agriculture and Agri-Food Canada) *(T-1817-98) Trial Division*

This was a motion by Aliments Prince Foods (the applicant and third party) to remove the respondent department as a party for lack of standing. The department had decided to disclose the requested material which contained information relating to the third party Aliments Prince Foods. This prompted the third party to file an application for review of that decision under section 44 of the *Access to Information Act* and subsection 18.1 of the Federal Court Act.

The Court found that, as the department made a decision authorizing the disclosure of the information requested, and had to respond to a notice of application brought by the third party under the *Access to Information Act* to review that decision, the department has a right and duty to participate in the hearing. Furthermore, Court found that the proceeding should be dealt with under section 44 of the *Access to Information Act* and not under subsection 18.1 of the Federal Court Act. Subsection 18.5 provides that, where provision is expressly made by an Act of Parliament for an appeal to the Federal Court from a decision of a federal board, commission or other tribunal, that decision is not subject to review or to be restrained, prohibited, set aside or otherwise dealt with, except in accordance with that Act.

Chippewas of Nawash First Nation v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs) *(A-721-96) Court of Appeal*

At trial, this was a section 44 application by the third party Chippewas opposing the disclosure by Indian and Northern Affairs of their correspondence, band council resolutions and minutes of band council meetings. The Chippewas argued that the information

qualifies for exemption under paragraph 20(1)(b) of the Act as being confidential financial information.

The Court of Appeal dismissed the appeal on the grounds that mere references to land in the records are not sufficient to make those records financial in nature. The Court, however, declined to provide a definition of 'financial information'. Further, it was held that fiduciary obligations (i.e. the obligation not to disclose information relating to Indian land) does not arise as the government, under the *Access to Information Act*, is acting under a public law duty. The Court also rejected a section 15 Charter challenge to subsection 13(1) of the Act. The issue of costs was remitted to the Motions Judge for redetermination as he had neglected to receive submissions on that issue.

Culver v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)
(T-1390-98) Trial Division

This section 41 application was dismissed as the respondent institution was found to be justified in refusing to disclose portions of contracts between Standard Aero and the respondent pursuant to paragraph 20(1)(c) of the Act as its disclosure "could reasonably be expected to prejudice the competitive position" of the third party. The information in dispute consisted of "hours of work to be put into various portions of the contract and the corresponding unit price, hourly rates and monthly rates to be charged in completing the contract."

The Court focused on the confidential affidavit of a director of the third party as proof, on a balance of probabilities, of a reasonable expectation of probable harm. Although the bid abstracts were publicly accessible in the United States once the contract was awarded, the bids did not contain the same type of information.

Clearwater v. Canada (Minister of Canadian Heritage)
(T-1-99) Trial Division

This case involved a section 41 application for a review of the preparation fees charged by the department for access to certain documents. The Court did not find an evidentiary basis that would support a finding that the applicant was assessed for activities that fell outside subsection 11(2) of the Act. No costs were awarded as the issue of whether fee complaints can be accommodated under section 41, and the issue of whether to extend time to file the application, was not new.

Dekalb Canada Inc. v. Canada (Agriculture and Agri-Food)
(T-1998-97) Trial Division

Dekalb Canada (the third party) brought an application under section 44 for a review of the decision of Agriculture Canada to release information containing the test results of hybrid corn samples taken from Dekalb's premises. The requester is a party to a law suit launched against Dekalb by farmers who have used the corn and are claiming damages.

The third party/applicant claimed that the information requested fell under paragraph 20(1)(c) of the *Access to Information Act* as third party information the disclosure of which could reasonably be expected

to result in material financial loss to or prejudice the competitive position of the party affected. Dekalb argued that the information requested relates to testing of seed varieties which have been developed as a result of its continuing research and development and that disclosure would reveal trade secret information.

Furthermore, Dekalb Canada has argued that the information is scientific or technical, confidential in nature, has not been shared with the public and will prejudice Dekalb's position in the law suit if disclosed. The department invoked the exception to 20(1) contained in 20(2) to the effect that it could not refuse to disclose a document which contains the results of product or environmental testing carried out by or on behalf of a government institution unless the testing was done as a service to a person other than a government institution and for a fee.

The Court dismissed the application on the grounds that the document in issue fell within subsection 20(2) in that it contained the results of 'product or environmental testing', was carried out by or on behalf of the government and the testing was not done as a service to a person for a fee.

The Court also found that the document did not fall within 20(1) as it did not reveal trade secrets but only provided the end results of a government inspection. The mere fact that the requester is a party in an action against Dekalb and may use the information against it, does not make the document confidential. The Court observed that the document was not supplied by Dekalb in confidence and with the expectation that it would never be revealed to the public. Rather, it was created by Agriculture Canada and is in the nature of judgments made by government inspectors on what they observed. Whether the test results are inaccurate is irrelevant to the application for judicial review.

Do-Ky v. Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade)
(A-200-97) Court of Appeal

In this case, Do-Ky appealed the decision of the Trial Division which denied it's application for a review of the decision of the Minister of Foreign Affairs and International Trade to withhold four diplomatic notes exchanged between Canada and another state. The foreign state in question had objected to the release of the notes because the issues discussed were sensitive topics in that country. Thus, Foreign Affairs and International Trade took the position that the notes could not be disclosed pursuant to sections 13 and 15(1) of the *Access to Information Act*. In other words, they constituted diplomatic correspondence the release of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs because disclosure, in the absence of a consent by that country, would risk breaching diplomatic conventions.

The Information Commissioner agreed with the department's decision and the requester Do-Ky applied under section 41 for a review of the decision of Foreign Affairs. The Trial Judge found that, although three of the notes were sent from Canada to the foreign state and only one was

sent from the foreign state to Canada, they should all be exempt as the notes together formed a conversation between governments and one half of that conversation could easily be ascertained by reading the other half. On appeal, the Court agreed that all the notes should be withheld as the government department approached the foreign state with the request for a consent to disclose all four notes and the state responded on this basis. Furthermore, the content of the notes reveal a dialogue on a specific subject. The Court did, however, emphasize that under section 15, there is no presumption that disclosure will result in harm. Rather, the party seeking to withhold the documents bears the burden of proving this fact.

Merck Frosst Canada & Co. v. Canada (Minister of National Health) *(T-971-99) Trial Division*

The Motions Judge dismissed an application to amend the application for review to include a challenge to another decision made by the Minister to release certain records. The application had been made because the applicant had failed to launch an application challenging this latter decision within the time limits specified in subsection 44(1) of the *Access to Information Act*. As the evidence did not reveal that the records in issue in the latter decision were the same records as those in issue in the application for review, or that the factual circumstances surrounding the two decisions were related, or that the latter decision was made as part of an ongoing process, pursuant to Rule 302, the motion was dismissed.

Peet v. Canada (Minister of Natural Resources) *(T-827-99) Trial Division*

The Motions Judge refused the applicant's motion for further information concerning documents requested which were denied disclosure by the Minister on the grounds of solicitor-client privilege. The requester asked for the following information in order to properly prepare his case: the name of the originator of the document, name of the recipient and those to whom it was copied; the date, subject matter and nature of the document, how the document was sent; other particulars needed to identify the document and the grounds for which the claim of privilege was made.

The Motions Judge was not disposed to follow the applicant's case law as it related to the requirement for particulars in affidavits of documents to give the plaintiff the ability to determine if the claim for privilege is reasonable. She also noted that the requirements relating to affidavits of documents should not be imported into Access and Privacy applications for review. Further, the jurisprudence on disclosure of documents to the applicant's counsel does not pertain to situations where the applicant is acting for himself and in cases of solicitor-client privilege.

Varma v. Canada (Privacy Commissioner) *(T-1587-98) Trial Division*

The Trial Judge dismissed an application by a requester who challenged a "decision" of the Privacy Commissioner and asked that an order be issued by the Chairman of Canada Post to release his personal files. The application was found to be devoid of merit and an abuse of process as it was based

primarily on accusatory and racist remarks against politicians and members of the bench. Cost were awarded against the applicant in the amount of $5000.

D. Legislative Changes

I. New government institutions

During 1999, some government institutions were renamed, created or abolished. Therefore, new government institutions became subject to the *Access to Information Act* while others were struck out. The following modifications were made to Schedule I of the *Access to Information Act*:

SCHEDULE I

"Parks Canada Agency" is added in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions" (1998, c. 31, section 46, in force 98.12.21).

"Military Police Complaints Commission" is added under the heading "Other Government Institutions" (1998, c. 35, section 106 in force 99.12.01).

"Department of National Revenue" is struck out under the heading "Departments and Ministries of State" and "Canada Customs and Revenue Agency" is added in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions" (1999, c. 17, sections 106 and 107, in force 99.11.01).

When proclaimed in force, "Canadian Forces Grievance Board" will be added under the heading "Other Government Institutions" (1998, c. 35, section 106, to come into force by order of the Governor in Council).

II. Statutory prohibitions against disclosure of government records

During 1999, the government made some modifications to Schedule II of the *Access to Information Act*. This Schedule contains statutory prohibitions against disclosure of government records. The following modifications were made:

SCHEDULE II

The reference in Schedule II of the Act to "subsection 39(8)" opposite the reference to "Railway Safety Act" was replaced with a reference to "subsection 39.2(1)" which provides that no person shall disclose the substance of security documents as described under the Act (1999, c. 9, section 38, in force 99.06.01).

Once the DNA Identification Act is proclaimed in force, Schedule II will be amended by adding, in alphabetical order, a reference to "DNA Identification Act" – "Loi sur l'identification par les empreintes génétiques" and a corresponding reference to "subsection 6(7)". This subsection provides that no person shall, except in accordance with the section, communicate a DNA profile that is contained in the DNA data bank or other described information (1998, c. 37, section 14, to come into force by order of the Governor in Council).

On a date to be fixed by proclamation, Schedule II will be amended by striking out the reference to "Canadian Environmental Protection Act" – "Loi canadienne sur la protection de l'environnement" and the corresponding reference to "sections 20 and 21" (1999, c. 33, section 344, to come into force by order of the Governor in Council).

[Ed.note: Section 85 of the Proceeds of Crime (Money Laundering Act) was added to Schedule II in June of 2000. Details will be reported in next year's annual report.]

III. Private Members' bills to reform the *Access to Information Act*

BILL C-206

Bill C-206 was introduced by J. Bryden (Liberal, Wentworth-Burlington), on October 14, 1999. The Bill contained a comprehensive and far-reaching set of proposals for reform of the *Access to Information Act*. The bill had first been introduced by Mr. Bryden on October 23, 1997 as Bill C-264. Bill C-206 came before the Commons for debate because it had originally received more than 100 signatures of MPs who supported Bill C-264. Mr. Bryden, however, made changes to his original bill without informing the MPs who had supported his bill before he introduced it as Bill C-206. Under the House of Commons' rules, a private member's bill is eligible to be placed in the order of precedence after the sponsor files with the clerk a list of 100 signatures of MPs who support the bill.

In the Commons, on February 7, 2000, a question of privilege was raised by a Reform MP concerning the changes made to the Bill after Mr. Bryden had obtained the 100 supporting signatures. The discussion on the bill deferred and the issue was referred to the House Affairs Committee. In the end, Commons Speaker came back on February 8 to give his ruling. He ordered that Bill C-206 be dropped to the bottom of the Order of Precedence of the bills and motions in the list. He referred the matter to the House Procedure Committee for examination. At the end of the reporting year, the committee had not disposed of the matter.

[Ed.note: The House Procedure Committee concluded that Mr. Bryden must obtain 100 new supporting signatures, which he did. The Bill proceeded to debate at second reading where it was defeated on June 6, 2000.]

BILL C-329

Bill C-329 was introduced by R. Bailey (Reform, Souris-Moose), on November 22, 1999. It proposes to subject the Canadian Wheat Board to the provisions of the *Access to Information Act*. This bill has not progressed since its first reading.

BILL C-418

Bill C-418 was introduced by R. Borotsik (PC Brandon-Souris), on February 7, 2000. It proposes to modify the definition of "government institution" to make all Crown corporations and the Canadian Wheat Board subject to the *Access to Information Act*.

(01-00)
Refugees and Access to Legal Services

Background

Persons who arrive in Canada without proper documentation, such as refugee claimants, may be held in detention until their cases are heard and determined by the Immigration and Refugee Board (IRB). Detention is the responsibility of the department of Citizenship and Immigration (CIC).

While in detention, and before their hearing, detainees are informed by CIC of their right to counsel, provided with lawyer lists and afforded access to telephones. If detainees do not engage counsel, they are offered another opportunity to do so at the time of the hearing. Sometimes, hearings must be postponed if the detainee is not represented on the date of the hearing.

This background helps to explain why the Legal Services Corporation of British Columbia (B.C. Legal Aid) decided that it could improve legal service to detainees and help reduce hearing delays, by being proactive in going to detention centres to offer legal services to detainees, without waiting to be called.

In order to enable B.C. Legal Aid to offer this service, it asked Citizenship and Immigration to give it, on a daily basis, a list containing, for each detainee: name, location of detention, and primary language spoken.

When the department refused, a representative of B.C. Legal Aid made an access to information request for such a list. The formal access request was also refused. CIC told the requester that: 1) It did not have such a list; 2) even if it did, it could not invade the privacy of the detainees by disclosing their names; 3) it was not obliged to answer requests which sought information "on a daily basis" into the future; and 4) the IRB already posts a list of individuals scheduled for a hearing.

B.C. Legal Aid complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

The legal issues raised by this complaint were:

i) Was CIC obliged to create a record containing the information sought by the requester?

ii) Was CIC obliged to refuse access, by virtue of subsection 19(1) of the *Access to Information Act* in order to protect the privacy of detainees?

iii) Was CIC obliged to provide the requested information on a "daily basis", as requested?

Obligation to Create a Record

The investigation determined that CIC routinely produces a record which contains for each detainee: the name of the applicant, primary language spoken and date of IRB hearing. The Commissioner and the department agreed that this record was relevant to the request. Thus, it was not necessary to consider whether there was an obligation on CIC to produce a record solely in order to answer an access request.

Subsection 19(1)

There was no disagreement over the fact that the requested information concerned identifiable individuals, hence, was "personal information" for the purposes of subsection 19(1) of the Act. The more difficult issue was whether any of the provisions of subsection 19(2) enabled CIC to disclose the requested personal information. Subsection 19(2) authorizes the disclosure of personal information if:

1) the person(s) to whom it relates consents to disclosure,

2) the information is otherwise publicly available, and

3) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*.

Paragraph 19(2)(a)

In this case the requester argued that the detainees likely would consent, if asked. CIC on the other hand argued that it was up to detainees to decide whether or not to call counsel and, if so, which counsel. Since not all detainees do call on B.C. Legal Aid, CIC believed that it could not be assumed that detainees would consent.

On this issue, the Information Commissioner concluded that consent could not be assumed. Moreover, he did not feel that it would be reasonable to require CIC to canvass all detainees, on an ongoing basis, to secure a fully informed consent for disclosure. Consequently, the Commissioner concluded that paragraph 19(2)(a) did not authorize disclosure.

Paragraph 19(2)(b)

The investigation satisfied the Commissioner, as a matter of fact, that the requested information (name of detainee, location of detention and primary spoken language) was not publicly available in any other form or place. It was determined that the IRB posted some of this information publicly on the day of the related hearing but not sufficiently in advance of the hearing to suit the requester.

Consequently, the Information Commissioner concluded that paragraph 19(2)(b) did not authorize disclosure.

Paragraph 19(2)(c)

Finally, the Information Commissioner turned his mind to paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act* which authorizes disclosure of personal information if:

1) the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy which could result, or

2) disclosure would clearly benefit the individual to whom the information relates.

To the requester, the benefits to the detainees and to the public interest, seemed obvious. Early legal representation for detainees could avoid the need for unnecessary adjournments before the IRB and would ensure more effective representation for the detainees. On the other hand, the requester felt that disclosure of the limited information it needed would cause slight invasion of the detainee's privacy.

CIC urged the Commissioner to take into account the broad and ongoing disclosure which was being sought. CIC argued that if it gave the lists to the B.C. legal aid it would also, for reasons of fairness, have to give it to all other lawyers. In CIC's view, 8(2)(m) of the *Privacy Act* is intended to be used sparingly and in specific instances; use of this section to require a large scale, ongoing disclosure of personal information would be, in CIC's view, out of step with the requirement that the right to privacy and the right of access be kept in balance.

CIC also argued that the detainees were already offered every reasonable opportunity to retain counsel and that there were very few delays in the IRB process due to the appearance of detainees without counsel. CIC offered to work with B.C. Legal Aid to find other ways to deal with its concerns.

The Information Commissioner recognized that the use of the *Access to Information Act* in this case was a blunt, and not particularly appropriate, tool for accomplishing B.C. Legal Aid's purpose of offering more timely legal services to detainees. He agreed with CIC that the individual and public interest in effective legal services for detainees was already being served reasonably. Even a slight invasion of the privacy of detainees was not warranted.

Lessons learned

When access requests require an ongoing information disclosure, it is a signal that the requester has an ongoing relation with the institution receiving the request and a special need for information or service. Use of the *Access to Information Act* may be a "last resort" plea by the requester to be heard by the institution. These types of requests signal the need for the parties to work together —outside the Act—to find solutions.

While institutions are not required by law to provide responses to access requests which seek regular disclosure into the future—they should seek to satisfy a requester's ongoing information needs as a matter of good customer service.

Of course, if a requester seeks access to the personal information of others, great care must be taken to keep the rights of access and privacy in balance. An ongoing disclosure of personal information is harder to justify under paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act*, which addresses specific instances on a case-by-case basis.

(02-00)
Selling Government's Expertise

Background

The RCMP uses commercially available publications to assist it in identifying the firearms that its members encounter in police work. In recent years, the RCMP has automated this vast library of "open source" information and stored it on a CD-ROM called the Firearms Reference Table. The RCMP began work on this CD-ROM in 1994. At a cost of almost $3 million, 24 analysts collected and photographed various firearms and consolidated all the hard copy information available about these firearms. The CD-ROM may be the most comprehensive collection of identifying data in the world. The RCMP updates it regularly.

Police bodies around the world have shown considerable interest in the CD-ROM, and organizations have been negotiating with the RCMP about possible joint research and production of the CD-ROM. The RCMP has disclosed the CD-ROM, free of charge, to a defined group of individuals known as "verifiers." These "verifiers" are volunteers interested in, or associated with, gun clubs, shooting clubs and gun dealers. They help gun owners complete the firearm registration paperwork. To encourage individuals to volunteer as verifiers, they are given training and a copy of the CD-ROM and updates. These volunteers must in turn sign a letter of agreement on the care, use and safe keeping of the CD-ROM and upgrades.

The complainant, who did not want to become a volunteer verifier (which would have resulted in him receiving the CD-ROM for free) sought access to the CD-ROM. The RCMP denied access on two grounds:

- that the CD-ROM contained financial, commercial, scientific or technical information that belongs to the Government of Canada or a government institution and that has substantial value or is reasonably likely to have substantial value; and
- disclosure of the information in the record could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a government institution.

Legal Issues

This case raises the issue of whether or not section 18 may be relied upon to withhold records which have already been given to some members of the public.

Paragraph 18(a) and (b)

Subsection 18(a) of the Act allows the head of a government institution to refuse to disclose a record that contains financial, commercial, scientific or technical information that belongs to the Government of Canada or a government institution and that has substantial value or is reasonably likely to have substantial value. Paragraph 18(b) allows the head of a government institution to refuse to disclose a record if disclosure of the information in the record could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a government institution.

The Information Commissioner agreed with the RCMP. The RCMP provided evidence that the record had commercial value since there was continuing interest in the CD-ROM by national and international organizations as well as willingness to provide extensive funding for additional research and product development. In addition, the evidence satisfied the Information Commissioner that unrestricted disclosure of this record could reasonably be expected to prejudice the competitive position of the RCMP in view of its ongoing negotiations for partnership agreements in the research and production of future versions of the CD-ROM. The Commissioner concluded that the complaint was unfounded.

Lessons Learned

As government organizations increasingly embark on commercial ventures to generate revenues, refusals of access based on commercial value or threat to competitive position will undoubtedly increase. Mere assertions of commercial value or threat to competitive position will not be sufficient to justify the exemption. Clear, direct evidence is required.

Furthermore, the right of access contained in the Act was not intended to be used to circumvent the obligation to pay a reasonable price for what has, or could become, a commercial product with economic benefits for taxpayers as a whole.

(03-00)
The Priority of Police Investigations

Background

Allegations of illegal practices by a Nova Scotia cabinet minister piqued the curiosity of a Halifax journalist. The journalist requested access to all records held by Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) pertaining to any application for assistance filed by a specified company. A second request was made for all records held by ACOA pertaining to an environmental remediation and training program announced in July 1997. Within days of these requests, ACOA was informed that the RCMP was investigating both matters and the RCMP seized the relevant records.

ACOA maintained that once the records were seized by the RCMP, they were all considered to be part of an ongoing investigation and only the investigating officers could determine the relevance of the records. It refused to disclose the requested records (it had retained copies) relying on paragraph 16(1)(c) of the Act (injury to lawful investigations) to justify the refusal. The requestor complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

Does paragraph 16(1)(c) automatically apply to any record which the RCMP has seized from a government institution during the course of an investigation? That was the issue raised in this case.

ACOA argued that it was not its responsibility to determine the relevance of the records or whether records should not be exempted under paragraph 16(1)(c). It believed that the seizure had ended the matter.

The lead RCMP investigator explained that the RCMP would need to review the information on the files taken from ACOA to determine the relevance of the information and whether further inquiries were necessary. The investigator argued that the release of any information to the complainant at that point could hinder the investigation. He estimated that it would take about three months to review all the documents for relevancy. At that time, documents that were not relevant to the investigation would be sent back to ACOA. If ACOA then received another request for those records, it could respond to the request without concern for the paragraph 16(1)(c) exemption.

The Commissioner was of the view that an approach should be taken which would balance the right of an investigative body—the RCMP—to carry out its investigation as it saw fit, and the rights of requesters to information.

The Information Commissioner considered the response of the RCMP—that it would take about three months to review all the documents—acceptable. This arrangement allowed for a discrete period of secrecy after which the records could be processed by ACOA for release under the Act.

The Information Commissioner concluded that ACOA had provided evidence that an investigation was ongoing and that its response to the complainant satisfied the criteria of paragraph 16(1)(c). The Information Commissioner concluded that paragraph 16(1)(c) would justify secrecy until the RCMP completed its review of the records to determine which records were pertinent to its investigation.

Lessons Learned

This case demonstrates the balance that departments must achieve when attempting to cooperate with investigative bodies. In determining whether an exemption under paragraph 16(1)(c) is justified, the head of an institution must show that the investigation is ongoing and must also have reasonable grounds to believe that the release of the exempted information could lead to harm.

As well, once the records are in the hands of the investigating agency, the investigating agency, not the department that received the request, determines the schedule for returning records to the government institution. If that schedule appears reasonable, the Information Commissioner will not interfere by attempting to have records processed by the originating institution at an earlier time. However, once the investigative body has concluded its review of the records and so notified the institution from which they were seized, the records should be processed for disclosure.

(04-00)
101 Damnations—Delays at National Defence

Background

One request to Department of National Defence—among 101—highlights the troubling problem of delay which the department continued to experience in the past year. The request in this case was for all documents, records, emails, etc. concerning the sale of Canadian Forces Kiowa helicopters to a private businessman or company. The requester also sought all records, discussing the seizure of those same helicopters by police.

National Defence received the request on March 31, 1998. On October 4, 1998—more than six months later—the complainant wrote to the Information Commissioner complaining that the documents requested had not been disclosed.

The complainant was not alone. His case was only one among 101. On October 6, the Information Commissioner wrote to the Deputy Minister of National Defence to seek his help in resolving the 101 complaints of delay against the department in providing access to information.

In the complainant's case, the Information Commissioner found that there was no lawful justification for the delay in responding. As a result, National Defence committed to providing a response to the complainant by January 15, 1999. The Information Commissioner wrote the complainant explaining that he considered the complaint resolved, but that he would continue to monitor the processing of this request to ensure that National Defence honoured its commitment.

National Defence still managed to avoid pulling up its socks in scores of other cases. On November 12, 1998, the Information Commissioner wrote to the Deputy Minister of National Defence that just over half of the 101 complaints had been resolved. Some 47 complaints remained outstanding where National Defence proposed responding only in December 1998, or January, February, March or April of 1999. The Information Commissioner argued that, since the department had failed to respect earlier response deadlines in these cases, it should not now claim the luxury of additional lengthy delays. He recommended that all outstanding cases be answered by the department on or before the dates to which the department had committed or by January 15, 1999, whichever date came first.

The Deputy Minister of National Defence picked up the gauntlet and accepted the recommendation that the cases be answered by January 15, 1999. Still, he argued, some cases would likely yield significant volumes of records, including one with more than 6000 pages.

The story did not end there. On January 14, 1999, the Deputy Minister wrote to the Information Commissioner to report that, despite his department's efforts, only 15 of the outstanding files had been released. As of January 15, 1999, 23 of the 101 cases remained outstanding.

On February 10, 1999, the Information Commissioner informed the Deputy Minister that he had decided to initiate investigations in respect of the access requests that remained outstanding.

He did this because the department had failed to respect its commitments, effectively depriving complainants of the right to seek Federal Court review of the deemed refusal to give access.

The Information Commissioner issued subpoenas to the Deputy Minister and to the executive assistant to the Minister of National Defence. The subsequent investigation by the Commissioner revealed that the Minister's office had been notified in advance of the release of "newsworthy" items identified during the processing of access requests. The Information Commissioner found that much of the delay in responding to access requests was due to the time taken to "triage" such records for the Minister's office and prepare briefings and media lines for the Minister.

On March 2, 1999, the Information Commissioner summarized his concerns in a letter to the Minister:

- National Defence failed to respect statutory response deadlines in all cases; the responses in five cases were over 200 days late (410 days late in one of those five);
- the promise made by the Deputy Minister to redress the delays by January 15, 1999, was not met;
- the Deputy Minister tolerated increasingly lengthy delays in these cases so that the files could be "examined to determine whether they contain issues which must be brought to the attention of my Minister;"
- the volume of records did not in fact justify the delays;
- the executive assistant to the Minister had instructed departmental officials that no responses to access requests were to be issued until the Minister's office had reviewed proposed responses and related communications and Question Period materials; this instruction was given "without benefit of an adequate understanding of the rights Parliament gave to citizens in the *Access to Information Act*."

Legal Issues

Is it justifiable to delay responses to access requests beyond statutory deadlines in order to ensure that Ministers have advance notice of the impending disclosure of sensitive information?

The Information Commissioner concluded that the executive assistant should not have instructed departmental officials to further delay already late responses simply to serve the convenience of the Minister's office. Furthermore, the Deputy Minister should not have tolerated or accepted the instruction when doing so resulted in unlawful behaviour.

The Information Commissioner stated his intention to recommend that the Minister immediately issue a written direction to his staff and departmental officials to the following effect:

"It is expected that those holding the delegated authority to answer access requests will exercise the authority in compliance with statutory deadlines. Reasonable efforts to ensure that the Minister's communications needs are served prior to the issuance of responses are appropriate. However, late responses to access requests shall not be further delayed in order to serve the Minister's communications needs. Furthermore, late responses shall not be further

delayed in the senior approval process within the department."

On March 11, 1999, the Minister promised to issue a directive within one week to senior officers and officials to "sensitize" them to the requirements of the *Access to Information Act* and to stress that compliance with the Act must be a priority. The Minister also assured the Information Commissioner that he and his staff would never lose sight of the importance of complying with the Act. A directive was issued on April 6.

Thus, after a tortuous process of many months, significant volume of correspondence, meetings and investigations, the Information Commissioner recorded the delay portions of the various complaints as resolved.

The Commissioner concluded that, unless a valid extension of time has been claimed under section 9, section 7 of the Act requires the head of a government institution to respond within 30 days after an access request is received. The Act creates no right for a minister or department to delay responses for political considerations, including the need to serve the communications needs of the minister.

Lessons Learned

The legal rights of requesters to timely responses must take precedence over the convenience of a department's approval and communications activities. Allowing a minister or department to delay responses simply to "vett" sensitive releases is completely antithetical to the intent of access to information legislation. If any such review is to take place, it must be done within the statutory response deadlines.

(05-00)
Political Interference or Incompetence?

Background

On February 5, 1999, Jim Hart, MP, wrote to the Information Commissioner expressing his concern over the work at National Defence of Mr. Aldege Bellefeuille, a Special Assistant to the Assistant Deputy Minister (Financial and Corporate Services (FinCS)). Mr. Hart was concerned that Mr. Bellefeuille had been designated to review access to information files request by the media. Mr. Hart thought this process highly irregular, as well as being a source of delay in responding to access requests. Furthermore, he questioned the motives behind the work. Mr. Hart believed this work to be a misuse of departmental resources, and he questioned the integrity of the Access to Information and Privacy (ATIP) office at National Defence. Mr. Hart was also concerned about the possible improper disclosure of the names of requesters to the Minister.

Delay

The Information Commissioner concluded that there was no doubt that the special assistant's role in dealing with access requests represented a bottleneck in the access process. This created serious delays in responses to access requests when responses were otherwise ready to be issued.

The special assistant's main role was to review records before their release by National Defence in response to access requests and to determine whether the records contained "sensitive" matters which should be brought to the attention of the Minister before their release.

Some 95 percent of all requests were directed by the Access to Information and Privacy Coordinator to the special assistant for his review. This review took from several days to several months, depending on the workload of the special assistant and the volume and complexity of the records involved.

The special assistant worked alone in reviewing an average of about 100 files a month. He soon became swamped with this workload. Other significant delays occurred in Public Affairs (DGPA) when the special assistant identified the need for media response lines. Additional delays of a week to several months occurred in the Minister's office while the Minister's staff reviewed the documents provided by the ATIP office, the special assistant and Public Affairs, and briefed the Minister, if necessary, about the impending release of information.

On May 5, 1999, the department made written representations on Mr. Hart's complaint and indicated that the department had engaged Consulting and Audit Canada to review its current access process. The focus of this work was to find an efficient way to ensure that the Minister was made aware of sensitive documents being released while at the same time respecting the requirements of the *Access to Information Act*.

The special assistant left the department on May 15, 1999, and the Assistant Deputy Minister (FinCS) set up a new, more streamlined process to review records for the Minister's office. This process has apparently resulted in a dramatic drop in the number of files directed to the Minister's office and a major reduction in the time taken by ATIP, Public Affairs and ministerial staff to meet the Minister's communication needs.

The Information Commissioner assured Mr. Hart that this office would continue to monitor this important issue with National Defence officials to ensure that the Minister's communication needs were not given priority over the legal right of access of requesters to receive timely responses.

The Information Commissioner also noted that the Minister had issued a direction on April 6, 1999, to the Deputy Minister and the Chief of the Defence Staff in response to other delay complaints and the Information Commissioner's office, reminding those dealing with access requests about their obligations to respond within the time limits set out in the Act.

Political Interference

Mr. Hart suggested that the liaison role of the special assistant with the Minister's office may have resulted in political interference in the access process at National Defence. The Information Commissioner interpreted "political interference" in this context to mean any direct or indirect influence by the Minister or his staff that was designed to improperly impede or influence the decisions of persons delegated to process requests under the Act.

Mr. Hart had identified two types of possible political interference. The first concerned possible deliberate efforts by the special assistant or the Minister's office to delay responses to access requests—specifically, requests by the media. The second concerned possible influence by the Minister or his staff on

decisions to release or withhold documents requested under the Act.

The Information Commissioner confirmed that, early in 1999, the Minister's executive assistant had issued instructions to departmental officials not to answer access requests—no matter how late the responses to those requests might be as a result—until the Minister's communications needs had been met. The Information Commissioner was satisfied that the executive assistant acted alone, not on instructions from the Minister. The Information Commissioner concluded that this instruction constituted improper interference with the lawful processing of access requests at National Defence. He brought his concerns to the attention of the Minister and recommended that the Minister immediately reverse the instructions. As a result, the Minister issued the direction of April 6, 1999, referred to above.

The Information Commissioner's investigation found no direct or indirect interference by the Minister, ministerial office staff or the special assistant in decisions by delegated officials to release or withhold records under the Act. Exemptions applied by the officials delegated to perform the function were not interfered with by those involved in the "sensitivity" reviews for the Minister. Only on rare occasions was the Minister's office staff requested to review the records to be released under the Act. When this did happen, it was not done to second guess the substance of release proposals.

Disclosure of Identities of Access Requesters

Mr. Hart alleged that there may have been improper disclosure of access requesters' identities to the special assistant and by the special assistant to the Minister's office. The Information Commissioner concluded that the special assistant did have access to the names and identities of all requesters and that, on occasion, he also informed members of the Minister's office of the identities of requesters. This occurred particularly when requests came from the media or Members of Parliament.

After the special assistant left his position, the ATIP office began to provide copies of draft response letters to the Minister's office, along with media response lines and a covering memo. This was done each time ATIP and Public Affairs (DGPA) designated a file as being sensitive and subject to review by the Minister's office. The draft response letters included the requesters' names and addresses.

The Information Commissioner then persuaded National Defence officials not to provide names of requesters routinely to the Minister's office. Nor would they provide names to anyone outside the ATIP office (including the Deputy Minister, the Assistant Deputy Minister and DGPA). However, National Defence did not rule out the possibility that requesters' names would be provided to the Minister's office if the Minister asked, since the Minister is legally the "head of the institution" under the *Access to Information Act*.

Legal Issues

Identities of Requesters

The *Access to Information Act* is silent about the use and disclosure of identities of access requesters within a department. However, the *Privacy Act* prohibits departments from using or disclosing personal information except for the purpose for which the information was collected. On that basis, the Information Commissioner concluded that disclosure of requesters' names should be limited to those who need to know this information to respond to access requests. Use of a requester's identity to prepare the Minister for questions about an impending release of information is not a consistent use of this information as defined by paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act*.

Instructions to Delay Responses

The Minister's executive assistant had issued instructions to departmental officials not to answer access requests—no matter how late the responses to those responses might be—until the Minister's communications needs had been met. This instruction constituted improper interference with the lawful processing of access requests at National Defence.

Lessons Learned

The ill-considered actions described above to control the flow of information out of National Defence are not unique to that department. Elsewhere in government, the perceived needs of Ministers (to have advance warning of access disclosures) are given precedence over the legal rights of requesters to received timely responses. Too often the "boss" is shown greater deference than the law.

One way to counter this tendency is for Ministers to explicitly instruct their staff not to delay access responses simply to serve the communication needs of Ministers. The other is to carefully restrict the dissemination of identities of access requesters. Ordinarily, it is not necessary for Ministers to be made aware of requester identities.

(06-00) Staying Away from the Shredders at National Defence

Background

The Information Commissioner has twice reported on the altering and destruction of documents at National Defence during the Somalia Inquiry (see our 1995-96 and 1996-97 annual reports). A more recent allegation suggested—at least until our investigation concluded otherwise — that the department had learned nothing from the public revelation of its earlier misdeeds.

The complainant, a member of the Canadian Forces, alleged that a senior Canadian Forces officer had altered and/or destroyed (or ordered someone else to alter or destroy) official National Defence and/or Canadian Forces media response lines in 1998. Media response lines (MRLs) are documents prepared for National Defence to enable it to respond to requests about information on various issues—for example, helicopter contracts or personnel issues in the Canadian Forces. The complainant alleged that the media response lines were destroyed even though the senior officer knew they should have been supplied in response to an access request.

The complainant alleged further that certain individuals may have decided not to provide a media response line which was relevant to an access request.

Because of the seriousness of these allegations, the Information Commissioner instructed his investigators to conduct sworn interviews. The investigation was wide-ranging. In addition to a detailed review of the files relating to some 12 access to information requests for media response lines, the Information Commissioner's staff interviewed a dozen witnesses. Investigators reviewed the operation of the Media Liaison Office at National Defence and compared several releases of information in response to access requests with the master file of media response lines maintained at National Defence Headquarters to see if documents relevant to a request were being withheld.

The Information Commissioner found no evidence that anyone altered or destroyed media response lines which were relevant to an access request, or that they ordered anyone else to do so. Actions that appeared suspect to the complainant, viewed from his position of only partial knowledge of the circumstances surrounding the actions, proved on further investigation not to be improper at all.

The Information Commissioner also concluded that there was no deliberate attempt to withhold media response lines from requesters. In one case reviewed by our investigators, a media response line was not released even though it was relevant to a request. This was due entirely to an oversight, not bad faith. In fact, the same media response line had been provided to three other requesters.

Legal Issues

Subsection 67.1

At the time of the alleged destruction, alteration or withholding of media response lines, the Act contained no penalty for such conduct. However, on March 25, 1999, amendments to the Act came into force making it an offence, among other things, to destroy, mutilate, alter or conceal a record. Subsection 67.1 reads as follows:

> 67.1(1) No person shall, with intent to deny a right of access under this Act:
>
> (a) destroy, mutilate or alter a record;
>
> (b) falsify a record or make a false record;
>
> (c) conceal a record; or
>
> (d) direct, propose, counsel or cause any person in any manner to do anything mentioned in any of paragraphs (a) to (c).
>
> (2) Every person who contravenes the subsection (1) is guilty of
>
> (a) an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding two years or to a fine not including $10,000, or to both; or
>
> (b) an offence punishable on summary conviction and liable to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding $5,000, or to both.

Definition of "record" – section 3

Draft media response lines that were still going through the approval process at the department were not provided to at least one requester. Some officials in the department argued that draft media response lines were not "records" that should be identified and processed under the *Access to Information Act*. However, the Information Commissioner concluded that all media response lines—draft or approved—in existence when an access request is received should be identified and processed under the Act.

Lessons Learned

This case demonstrates how misunderstandings arising from a complainant's incomplete knowledge can snowball into allegations of serious misconduct. In this case, the complainant saw certain activities relating to documents subject to an access request that, cast in a certain light and without further explanation, could appear improper. However, a further thorough investigation by this office showed that these activities were not at all improper.

Although the Information Commissioner found no misconduct under the Act, this case nonetheless serves to introduce the new offence provisions in section 67.1. Government employees who attempt to circumvent the right of Canadians to access to information held by government now face the prospect of a criminal conviction, not merely the disapproving glare of the Information Commissioner.

This case also contained an important lesson about draft documents. The Information Commissioner concluded that all media response lines—draft or approved—in existence when an access request is received should be identified and processed under the Act. This finding has significant implications for other departments. A request for records should be interpreted to mean a request for both draft and final versions of records, unless the request specifies otherwise.

(07-00)
Who Blew the Whistle?

Background

The access requester represented a company that packaged and distributed a food product. The Canadian Food Inspection Agency had, in response to a complaint, investigated the company during the year before the requester made his request.

The company believed that a competitor had initiated the complaint. It sought all information held by the department pertaining to the complaint and subsequent activities and proceedings against the company, including the name and address of the party who made the complaint, a copy of the complaint, all files and materials relating to the complaint and the subsequent investigations, and all memoranda and correspondence between the various investigating agencies. At the time of his request, the investigation in the case had been completed and charges laid.

Agriculture and Agri-Food Canada decided that the documents requested were exempt from disclosure because disclosure could reasonably be expected to be injurious to law enforcement. It felt that disclosure could deter others from coming forward in the future with complaints against companies. The department also maintained that some of the information was personal information and therefore not to be released under the Act.

Legal Issues

The principal legal issue concerned the scope of paragraph 16(1)(c): Could it apply to a completed enforcement action and could it be used to protect the identities of complainants?

In *Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, the Federal Court of Appeal held that the words "lawful investigations" in that paragraph referred to specific investigations and not to the general investigative process. Thus, any injury to "lawful investigations" that might reasonably be expected to occur by the disclosure of information has to be injury to a specific investigation that is already underway or is about to be undertaken, not to possible future investigations.

In this case, the department relied on a different element of the paragraph 16(1)(c) exemption—"injury to the enforcement of any law of Canada." Would the reasoning be the same as in the Rubin case, which dealt with injury to "lawful investigations?" That is, is the exemption applicable only to specific, ongoing enforcement actions? If so, after a specific enforcement action is concluded and charges are laid, or the decision is made not to lay charges and the file is closed, the exemption cannot be used to refuse to release information. On the other hand, if the exemption applies to any enforcement action, including future actions, the department would be permitted to rely on the exemption even after an enforcement action was completed.

Much hinges on the purpose of the Act set out in section 2. Subsection 2(1) states that exceptions to the right of access should be limited and specific.

The Federal Court has consistently interpreted such exemptions narrowly. Accordingly, the Information Commissioner concluded that the department could no longer rely on the paragraph 16(1)(c) exemption to refuse disclosure to the complainant once the enforcement action was concluded.

The department accepted the Commissioner's recommendation and disclosed the record.

Subsection 19(1)

The Information Commissioner concluded that the department had appropriately applied the mandatory exemption under subsection 19(1) relating to personal information. Subsection 19(1) requires the head of an institution to refuse disclose any record that contains personal information as defined by section 3 of the *Privacy Act*. The information that was withheld was personal information of one of the department's investigators, and the names, addresses and telephone numbers of individuals, not associated with a company, who made complaints about the requester's products.

Lessons Learned

If disclosure of information relating to an ongoing enforcement action could reasonably be expected to be injurious to that enforcement action, it is appropriate to apply the paragraph 16(1)(c) exemption. However, once the enforcement action is concluded, the exemption no longer applies.

(08-00)
Legally Sound but Unhelpful

Background

In the spring of 1999, allegations were made in the media and in the House of Commons that the Minister of Finance, the Hon. Paul Martin, might have been in a position of conflict of interest when he participated in Cabinet deliberations concerning compensation to victims of tainted blood. The alleged conflict related to Mr. Martin's former directorship on the Board of Canada Development Corporation—a parent company of Connaught Laboratories.

As a result, access requests were made to the Department of Finance for the minutes of meetings of the directors of the Canada Development Corporation from 1972 to 1990. The requester was informed that, after a thorough search, no relevant records were found. He wrote to the Information Commissioner claiming that a Department of Finance representative had sat on the Canada Development Corporation board during those years and that directors of the board received copies of the minutes of all board meetings. The complainant argued that these minutes were the property of the Department of Finance and should have been filed at the department in accordance with document retention procedures.

The investigation confirmed that the Department of Finance was represented on the Canada Development Corporation board from 1972 to 1981 by deputy

ministers. It also concluded that several, thorough searches for relevant records were conducted both within and outside the department. These were conducted by experienced employees familiar with the subject-matter of the request. Still, no relevant records were found in the department's record holdings. However, some records relevant to the request were discovered at the National Archives. No mention was made about the National Archives records in the response to the requester. He was only told that no records existed at Finance.

Legal Issues

This case raised two matters: First, how intensive must searches be in response to access requests; second, are institutions under an obligation to point requesters to other institutions where the records being sought may be held.

Treasury Board Guidelines on Access to Information state as follows:

"Although the Act creates the legal requirement to process requests only if the receiving institution holds the record, assistance should be given to the requester on how to proceed with a request even if the initial request was not addressed to the appropriate government institution."

The Commissioner concluded that the department had a particular obligation to inform the requester in this case, since the records held at Archives had originated with Finance. That being said, the Commissioner also determined that Finance had fulfilled its obligation to conduct a thorough, professional search. The search had been conducted by officials having subject-matter expertise relevant to the records they had sufficient experience and seniority to be conversant with departmental organization and all potential areas where records of the type requested could be kept, were searched.

Lessons Learned

The primary obligation on institutions which have received an access request is to cause a thorough, professional search to be conducted. If it is determined during the search that relevant records may be held elsewhere, institutions should advise a requester on how to proceed.

[Ed.note: There is a new development in this case. It has recently come to light that the Finance Department did have possession of minutes of meetings of the Board of Director of CDC at the time it answered "no records exist". A new investigation has been initiated by the Commissioner and is in progress. The results will be reported in next year's annual report.]

(09-00)
An Unfortunate Attachment

Background

In this case, an unfortunate attachment—to a Cabinet document—prevented access to otherwise public documents. The complainant had requested a copy of Technology Partnerships Canada's business plan for 1998-99. Similar business plans had been released to the complainant in previous years, with only minor severances. In this case, however, the record had been attached to a Treasury Board Submission. Treasury Board is a Committee of Cabinet. Industry Canada claimed that the business plan was, thus, a Cabinet confidence and refused to disclose any part of the plan.

Legal Issues

Subsection 69(1)

Subsection 69(1) of the Act states that the Act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada. In other words, the Act does not permit access to Cabinet submissions. However, can access to stand-alone documents be denied simply because they are attached to Cabinet submissions? The Commissioner took the view that "stand-alone" documents which could be de-linked from Cabinet confidence records should not be swept into the section 69 exclusion. He made representations to the Privy Council Office to see if the decision would be reconsidered, given that similar business plans had been released to the complainant in previous years. Industry Canada eventually disclosed the bulk of the business plan to the complainant, with only minor exemptions. The Information Commissioner recorded the complaint as resolved.

Lessons Learned

The intent of the section 69 exclusion is to preserve the confidentiality of Cabinet deliberations. Some records are created specifically for Cabinet and they properly qualify for the exclusion. Others are created for other purposes but may be presented to Cabinet by being appended to a Cabinet record. If the appended record can be disclosed without disclosing the fact that it was considered by Cabinet or without disclosing the content of the Cabinet record to which it was appended, it should be severed and disclosed.

(10-00)
Fear of Retribution

Background

A former employee of the Canadian Museum of Civilization who had been dismissed, made a request through a union representative for access to all investigative documents related to the dismissal in order to assist in the preparation of a defence against the dismissal. Among the records requested were witness statements from individuals who had seen and/or participated in the acts which led to the employee's dismissal.

The Museum argued that all witness statements, if they existed, were exempt under a number of provisions of the Act. In particular, the Museum argued that disclosure could reasonably be expected to threaten the safety of individuals.

Legal Issues

Section 17 of the Act permits the head of a government institution to refuse to disclose any record that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals.

The Museum based its decision to use section 17 on information brought to senior management that someone linked to the requester had threatened the well-being of one of the witnesses. The Museum felt that it should err on the side of caution in these circumstances, and maintain secrecy.

However, the Commissioner took the view that the Museum's approach (which it took in good faith) did not meet the section 17 test. In the Commissioner's view, the threat must be real (for example physical harm or harassment) and be reasonably likely to occur—at the level of a probability. In this case, there was no threat of physical violence. The person alleged to have made the threat was counselled by senior management against making threats to anyone linked to the individual who had been discharged and against further contact with any witness. The individual complied with that direction, and no further threats were made. While there may have been a possibility that harm would result from disclosure, it did not rise to the level of a probability.

The Museum agreed, and disclosed the records.

Lessons Learned

Section 17 must not be applied simply on the basis of a hunch, suspicion or possibility that disclosure would pose a threat to the safety of individuals. A reasonable effort should be made to assess the true nature and level of the threat and to assess whether the likelihood of harm is probable.

(11-00)
Spud Secrets

Background

The complainant had requested all information about an expert's report prepared for Agriculture and Agri-Food Canada at the request of legal counsel concerning infestation of potato crops with a strain of Potato Virus Ynecrotic (PVY^{n}). The complainant also requested all correspondence concerning settlement negotiations between the federal government and a private company in a class-action lawsuit that was settled two years before the request was made. The lawsuit had been brought for losses suffered by growers of potatoes due to the alleged negligence of the department in incorrectly diagnosing PVY^{n} in their crops.

The department withheld most of the information requested on the basis of solicitor-client privilege. The records responsive to the first part of the request were almost all exempted under the litigation privilege of solicitor-client privilege. A blanket exemption under the settlement negotiations privilege of solicitor-client privilege was applied to all information which could be relevant to the second part of the request.

Legal Issues

Does the scope of the solicitor-client privilege extend to publicly available information? Second, does the litigation privilege cease when the related litigation ends?

The Information Commissioner did not agree that certain information qualified for exemption as privileged communications. This information included published scientific papers, bibliographies of scientific literature, copies of federal acts and regulations, statistical information, department directives and policies, court decisions, affidavits, motions, court exhibits and administrative memoranda to the Minister and Deputy Minister, media lines, questions and answers and communications plans.

The department also applied a blanket exemption under section 23 of the Act to all documents concerning the settlement negotiations about the PVY^{n} issue. Settlement negotiations are included in the litigation privilege of solicitor-client privilege. The Commissioner took the view that, when litigation is completed, the litigation privilege ceases for derivative communications made in contemplation of litigation—for example, reports prepared by experts in the field—unless the documents are linked to other contemplated or ongoing litigation.

The department agreed to disclose the information which was publicly available and other information which no longer qualified for the litigation privilege. The Information Commissioner was satisfied that the records which remained withheld fell within the solicitor-client privilege exemption and that the discretion contained in section 23 had been properly exercised. The Information Commissioner recorded the complaint as resolved.

Lessons Learned

Publicly available information does not qualify for exemption as solicitor-client privileged communications. As well, when litigation is completed, the litigation privilege ceases for derivative communications made in contemplation of litigation—for example, reports prepared by experts –unless the documents are linked to other contemplated or ongoing litigation.

(12-00)
A Little Extra Effort Required

Background

The complainant had requested Department of Fisheries and Oceans to provide information on polling and focus group work done for the department by a research company. The department sent the complainant a copy of the telephone survey conducted by the company, but did not send the complete, final survey report. The department had conducted an exhaustive search for the report in Ottawa and Vancouver, but could not locate it. The department was reluctant to ask the research company for the missing information. It notified the complainant that it was not within the purview of the department's activities to ask the company for a search of records outside the department concerning an access request. The department's correspondence to the complainant concluded, "Unfortunately nothing further can be done from this point. Thank you for your patience."

The investigation determined that the agreement between the research firm and the Communications Coordination Services Branch (CCSB) of Public Works and Government Services Canada, required copies of the final survey report to be provided to CCSB.

Legal Issues

Section 4

The right of access, set out in section 4 of the Act, covers all records "under the control of a government institution". In this case, F&O adopted a narrow interpretation of the term "control". It maintained that it did not have physical possession of the requested records and, hence, no control over them for the purposes of section 4. Was that interpretation proper?

The Commissioner found this to be an overly narrow interpretation. He noted the fact that the survey had been commissioned by CCSB on behalf of F&O and that the research firm was under a legal obligation to provide copies of its final report to the client. In that circumstance, the Commissioner determined that F&O had sufficient "control" over the records to enable it to obtain copies from the research firm and process them for release. The Commissioner concluded that the records were subject to the right of access even if they were not in F&O's files.

F&O agreed, to obtain the relevant records and disclose them to the requester. The complaint was considered resolved on that basis.

Lessons Learned

Circumstances arise, from time to time, wherein records which are not in the physical possession of a government institution may be subject to the right of access. For example, when the department has the legal entitlement to obtain records which it paid for but which are held by consultants, it will be required to obtain the records and process them in response to an access request.

In interpreting the term "control", it is important to bear in mind the purpose of the Act as set out in section 2, which is to "extend" the right of access to further the principle "that government information should be available to the public". This purpose explains why "control" is a broader term than "possession". If it were otherwise, records could be deliberately kept away from the physical possession of government in order to diminish the right of access.

In this regard, public officials should be aware that it is now an offence pursuant to subsection 67.1 of the *Access Act*, to conceal a record (or counsel someone to conceal a record) for the purpose of denying a right of access. Any official who seeks to isolate records from the right of access by moving them into the physical possession of an entity which is not covered by the *Access Act*, risks running afoul of this new offence provision.

(13-00)
Who's Calling? Who's Calling the Shots?

Background

A lawyer who represents clients before the Immigration and Refugee Board (IRB) had, on a regular basis since 1991, asked for and been given a listing of the business phone numbers of IRB members. In 1999, he asked again. This time, however, the IRB refused to provide the direct numbers of members. It told the requester:

> "The Board is applying subsection 19(1) of the *Access to Information Act* to the *direct* telephone line numbers for the CRDD Members; only their secretaries' or assistants' numbers have been provided, following common practice in this area not to release 'decision-makers' direct lines."

The lawyer complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

The exemption invoked by the IRB, subsection 19(1), requires government institutions to protect the information it holds about identifiable individuals (personal information). Could a business telephone number—even for an official's direct line—qualify for this protection? That was one issue raised by this complaint.

During the investigation, another issue arose. The IRB developed an argument that, even if subsection 19(1) could not be relied upon to justify the refusal to disclose, there is an overriding constitutional guarantee of the integrity

of quasi-judicial bodies which would justify secrecy. The IRB argued that its members perform quasi-judicial functions and their independence and impartiality could be compromised if citizens were given access to their direct business telephone numbers.

Concerning 19(1)— Personal Information

The Commissioner reasoned that, in order for subsection 19(1) to be invoked properly, the information to be withheld must be "personal" as that term is defined in section 3 of the *Privacy Act*. The *Privacy Act* definition is very wide and includes any recorded information "about an identifiable individual". However, that broad definition is restricted by paragraphs (j) to (l) of section 3. Those paragraphs provide that, for the purpose of section 19 of the *Access to Information Act*, certain information does not constitute "personal information". The Commissioner took particular note of sub-paragraph (j)(ii) which removes from the definition of personal information:

> "(j) information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual including,
>
> (ii) the title, business address and telephone number of the individual".

The Commissioner observed that the Act makes no special provision for the direct line phone numbers of public officials and he concluded that subsection 19(1) of the *Access Act* does not give a basis in law for the IRB to refuse to disclose the direct line telephone numbers of IRB members. The Commissioner noted that the direct phone lines are provided at taxpayer expense and are intended for business purposes.

The Constitutional Argument

The Commissioner did not consider it necessary to determine whether or not, in law, there is a constitutional guarantee of the "integrity" of quasi-judicial proceedings. Even assuming, for the sake of argument, that there were such a principle, he found that the IRB had advanced no evidence to show that the integrity of its processes could reasonably be expected to be compromised by the disclosure of members' direct phone numbers.

In particular, despite many years of publishing and disclosing the direct numbers and despite some of the numbers being on websites and on business cards, the IRB was unable to give examples of specific infringements of members' integrity which had occurred as a result. Moreover, the Commissioner noted that there were widely accepted protocols for how individuals exercising quasi-judicial functions should deal with any inappropriate communications (including phone calls) from persons having an interest in matters before the deciders.

Consequently, the Commissioner concluded that there was no overriding constitutional argument to justify secrecy in this case and he recommended that the phone numbers be disclosed.

The IRB followed the Commissioner's recommendation.

Lessons Learned

The zone of privacy protection given to public officials is much smaller than that given to others. The reason is, of course, to ensure that citizens are able to deal with identifiable rather than "faceless" public officials and to ensure that government is as transparent and accountable as possible. Although there is a practice in government, especially at senior levels, to offer public servants a private line whose number is not published, this practice does not find a basis in the law which entitles government institutions to refuse to disclose such numbers if they are requested under the *Access to Information Act*.

This, of course, has implications for other contact information such as e-mail addresses. A complaint concerning a refusal to disclose e-mail addresses is under investigation and will be reported next year.

(14-00)
Public Secrets

Background

A Toronto journalist became curious about the Canadian Cultural Property Export Review Board (the "Board") review and approval of a tax credit for the donation of the archives and memorabilia of the former mayor, Mel Lastman, of the former city of North York. The journalist had requested access to all documents pertaining to this review and approval, including appraisal reports prepared by the department or outside experts.

The Board denied access to the documents, claiming they were exempt from disclosure as personal information and that disclosure was prohibited by a provision of the *Income Tax Act*. The journalist complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

The case raised two principal issues: First, is information about a certificate of cultural property (which entitles the recipient to claim a tax benefit in the amount of the certificate) "personal information" which section 19 requires to be kept secret? Second, is information about a certificate of cultural property collected or compiled pursuant to section 241 of the *Income Tax Act* and, hence protected from disclosure by section 24 of the *Access to Information Act*?

Subsection 19(1)

The Information Commissioner was satisfied that the vast majority of the records relevant to the request had been properly withheld under subsection 19(1) of the Act. Records relating to the portions of the donations for which no certificate of cultural property for income tax purposes was issued constituted personal information about the donors. As well, specific details about the donation for which a certificate was issued, including the donated papers themselves, constituted personal information about the donors. Much of the collection for which a certificate was granted consisted of public reporting of events in the lives and careers of the mayor and his wife. Even so, the Information Commissioner found, the collection as a whole, revealing as it did the preferences of the family in what they choose to preserve—constituted personal information about them.

However, the Information Commissioner identified 13 pages of records which in whole or part did not, in his view, qualify for exemption under subsection 19(1) from the right of access. Those 13 pages revealed that an application was made to the Board by the City of North York for a certificate of cultural importance. They indicated that the application was approved, the client, the contents of the archival funds, and the appraisal of the donation. These pages also set out the fair market value as determined by the Board under the *Cultural Property Export and Import Act*.

The Commissioner concluded that subsection 19(1) did not apply to these pages for two reasons. First, this information was not "personal" for the purposes of subsection 19(1). Section 3 of the *Privacy Act* sets out a definition of "personal information". However, the *Privacy Act* states that, when interpreting section 19 of the *Access to Information Act*, personal information does not include: "information relating to any discretionary benefit of a financial nature including the granting of a licence or permit, conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit." The Commissioner found that the certificate issued by the Board constituted a benefit of a financial nature because of its potential to reduce an individual's tax liability. Furthermore, he found that the benefit was discretionary, since not all applications were approved.

The second reason for concluding that the subsection 19(1) exemption did not apply to these 13 pages flowed from the interpretation of subsection 19(2). Certain information, including the information contained in the 13 pages, is publicly available. Paragraph 19(2)(b), authorizes the head of a government institution to disclose any record requested under the Act that contains personal information if the information is publicly available. Since the mayor had already made public statements containing the same information that was found on these 13 pages, the Information Commissioner found that the 13 pages did no more than reiterate what had already been said publicly. Thus, paragraph 19(2)(b) justified the disclosure of the information identified on the 13 pages in question.

Subsection 24(1)

Subsection 24(1) of the Act requires the head of a government institution to refuse to disclose any record that contains information the disclosure of which is restricted by any provision set out in Schedule II of the Act. Among the provisions listed in Schedule II is section 241 of the *Income Tax Act*. Section 241 protects information which has been obtained by, or on behalf of, the Minister of National Revenue for the purposes of the *Income Tax Act*. The Board's position appeared to be that the information relevant to determining whether a tax credit was appropriate had been obtained on behalf of the Minister of National Revenue and, hence, was protected from disclosure.

In his view, section 241 of the *Income Tax Act* has no application, since the certificate issued by the Board did not reveal the tax position of Mr. Lastman and it may or may not ever come into the hands of Revenue Canada under section 241 of the *Income Tax Act*.

The Information Commissioner concluded that the requested information was obtained by the Board to enable it to assess the entitlement of Mr. Lastman to a benefit. The information was not obtained by the Board on behalf of the Minister of National Revenue. The claim for exemption under subsection 24(1) was therefore not appropriate.

The Information Commissioner found the complaint to be well-founded and recommended to the Board that the 13 pages be disclosed. The Board asked Mr. Lastman for consent and consent was refused; the Board declined to follow the Commissioner's recommendation. With the consent of the complainant, the Information Commissioner has asked the Federal Court to review the matter and order the disclosure of the 13 pages. The outcome will be reported next year.

Lessons Learned

It is premature to draw conclusive lessons from a case which is before the courts. However, Canadians should be aware that there are exceptions to the privacy protections afforded to information about them held by government. This case illustrates two of these exceptions: First, if a person chooses to "go public" with information about him or herself, then records containing such information may no longer be given the protection which would otherwise be the case under subsection 19(1) of the *Access Act*. In other words, the Act does not contemplate "public secrets".

Second, if a person receives a discretionary benefit of a financial nature from government, all information about the nature of the benefit, as well as the recipient's name, ceases to be protectible personal information. Such information will be disclosed to anyone who requests it under the *Access to Information Act*.

Index of the 1999/2000 Annual Report Case Summaries

Section of ATIA	Case No.	Description
10(1)(a)	(08-00)	Legally Sound But Unhelpful
10(3)	(04-00)	101 Damnations – Delays at National Defence
16(1)(c)	(03-00)	The Priority of Police Investigations
	(07-00)	Who Blew the Whistle?
17	(10-00)	Fear of Retribution
18(a) & (b)	(02-00)	Selling Government's Expertise
19(1)	(01-00)	Refugees and Access to Legal Services
	(13-00)	Who's Calling? Who's Calling the Shots?
23	(11-00)	Spud Secrets
24(1)	(14-00)	Public Secrets
30(1)(f)	(05-00)	Political Interference or Incompetence?
	(06-00)	Staying Away from the Shredders at National Defence
	(12-00)	A Little Extra Effort Required
69(1)	(09-00)	An Unfortunate Attachment

Glossary

Following is a list of department abreviations appearing in the index:

AAFC	Agriculture and Agri-Food Canada
ACOA	Atlantic Canada Opportunities Agency
CCPERB	Canadian Cultural Property Export Review Board
CFIA	Canadian Food Inspection Agency
CIC	Citizenship and Immigration Canada
CMC	Canadian Museum of Civilization
F&O	Fisheries and Ocean Canada
Fin	Finance Canada
IC	Industry Canada
IRB	Immigration and Refugee Board
ND	National Defence
RCMP	Royal Canadian Mounted Police

CORPORATE MANAGEMENT

The Privacy and Information Commissioners share premises and corporate services while operating independently under their separate statutory authorities. These shared services—finance, personnel, information technology and general administration—are centralized in Corporate Management Branch to avoid duplication of effort and to save money for both government and the programs. The Branch is a frugal operation with a staff of 15 (who perform many different tasks) and a budget representing 14 per cent of total program expenditures—a five percent reduction over last year.

Resource Information

Managers continually pursue innovative approaches to the delivery of their programs without adversely affecting the quality level of service to the public.

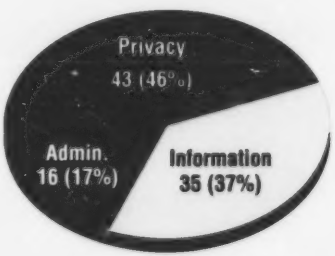
The Offices' combined budget for the 1999-2000 fiscal year was $10,212,990. Actual expenditures for 1999-2000 were $9,930,660 of which personnel costs of $6,993,103 and professional and special services expenditures of $1,137,776 accounted for more that 80 per cent of all expenditures. The remaining $2,937,557 covered all other expenditures including postage, telephone, office and information technology equipment and office supplies.

Expenditure details are reflected in Figure 1 (resources by organization/activity) and Figure 2 (details by object of expenditure).

Figure 1

RESOURCES BY ORGANISATION/ACTIVITY (1999-2000)

Human Resources



Financial Resources

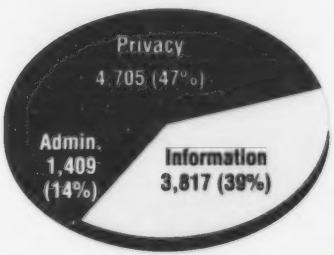


Figure 2

DETAILS BY OBJECT OF EXPENDITURE

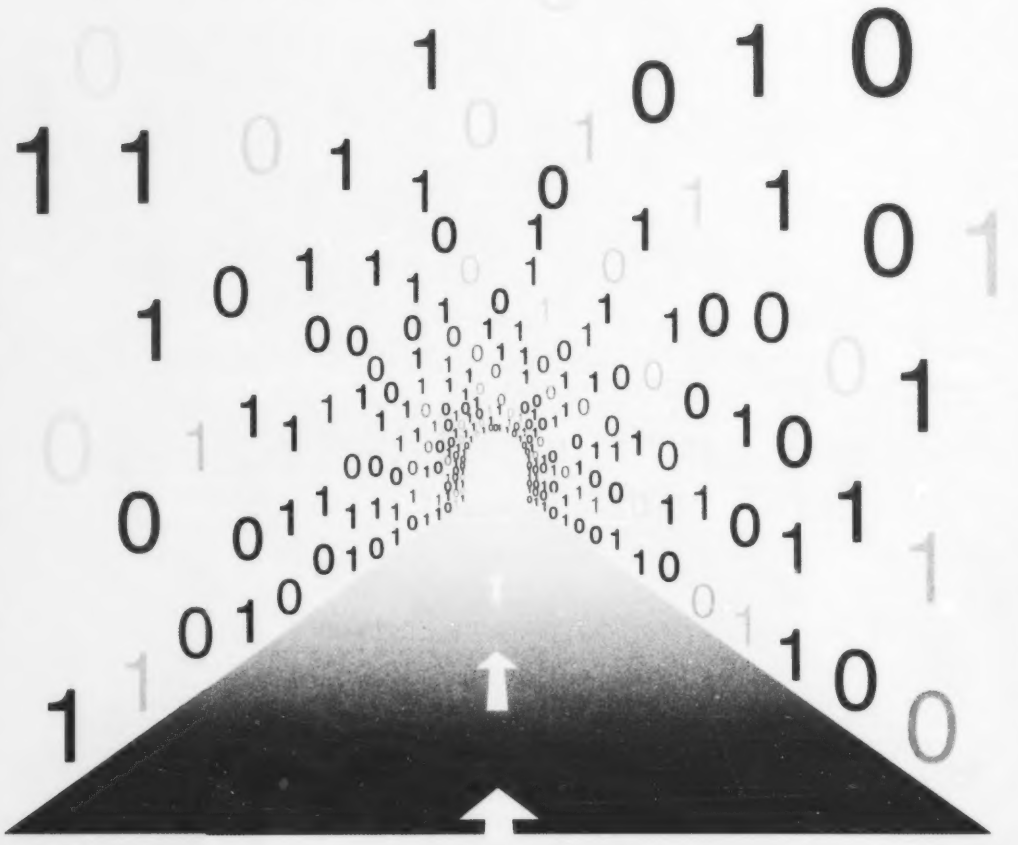
	Information	Privacy	Corporate Management	Total
Salaries	2,253,716	2,850,369	766,018	5,870,103
Employee Benefit Plan Contributions	447,600	523,030	152,370	1,123,000
Transportation and Communication	87,344	111,970	111,605	310,919
Information	66,102	33,176	1,722	101,000
Professional and Special Services	360,298	600,401	177,077	1,137,776
Rentals	4,210	28,633	19,860	52,703
Purchased Repair and Maintenance	7,745	76,575	11,498	95,818
Utilities, Materials and Supplies	26,984	24,667	39,670	91,321
Acquisition of Machinery and Equipment	561,791	448,225	128,988	1,139,004
Other Payments	900	8,116	–	9,016
Total	**3,816,690**	**4,705,162**	**1,408,808**	**9,930,660**

** Totals are equal to those Reported in the 1999-00 Public Accounts of Canada.*

Commissaire à l'information du Canada

Information Commissioner of Canada

Rapport annuel du Commissaire à l'information 1999-2000



Rapport annuel du Commissaire à l'information 1999-2000

« La loi en matière d'accès à l'information a donc pour objet général de favoriser la démocratie, ce qu'elle fait de deux manières connexes. Elle aide à garantir, en premier lieu, que les citoyens possèdent l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique, et, en second lieu, que les politiciens et bureaucrates demeurent comptables envers l'ensemble de la population. »

Gérard La Forest, ancien juge de la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Dagg c. Canada (ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403 à 432.

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 22ième étage
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 947-7294
Appareil de télécommunications pour sourds (613) 992-9190
accessca@magi.com
http://infoweb.magi.com/-access.ca

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2000

N° de cat. IP20-1/2000
ISBN 0-662-65267-3

« La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

octobre 2000

L'honorable Gildas Molgat
Président
Sénat
Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1999 au 31 mars 2000.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable John M. Reid, c.p.

octobre 2000

L'honorable Gilbert Parent, député
Président
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1999 au 31 mars 2000.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable John M. Reid, c.p.

TABLE DES MATIÈRES

MANDAT 8

LE DROIT D'ACCÈS - ASSIÉGÉ DE TOUTE PART 9

Au secours ! 9

Rien que des paroles 11

L'exemple du Conseil du Trésor 13

Les retards : la persistance commence à rapporter 15

Facile à dire 18

Qu'est-ce qui est justifié (raisonnable), qu'est-ce qui ne l'est pas et qu'est-ce qu'un " grand nombre de documents ?" 18

1) Période justifiée (ou raisonnable) 19
2) Grand nombre de documents 19
3) Entrave sérieuse au fonctionnement 20

Avis du droit de se plaindre 20

Comment mener le processus de consultation 21

On ne peut communiquer l'information introuvable 21

Allez directement en prison ! 24

Laver son linge sale en famille 25

Le bon sens a prévalu 26

Les dossiers du recensement devraient-ils rester secrets à jamais ? .. 27

Sommaire 31

Enquêtes 32

Rigueur des enquêtes 33

Visite sur place 33

Renvoi dans les 10 jours 34

La *Loi sur l'accès à l'information* devant les tribunaux 41

A: Le rôle de la Cour fédérale 41

I. Gestion judiciaire des litiges relatifs à l'accès à l'information devant la Cour fédérale 42

B: Le commissaire devant les tribunaux 42

I. Causes réglées 42

II. Affaires en cours – le Commissaire en tant que demandeur .. 45

III. Affaires en cours – le Commissaire en tant qu'intimé de la Section de première instance 52

C. Cas devant les tribunaux n'impliquant pas le Commissaire à l'information 54

D. Changements législatifs 59

I. Nouvelles institutions du gouvernement 59

Annexe 1 59

II. Interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux 59

Annexe II. 59

III. Projets de loi émanant de députés sur la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* 60

Projet de loi C-206 60

Projet de loi C-329 60

Projet de loi C-418 60

Quelques cas en bref 61

Index des affaires citées dans le rapport annuel de 1999/2000 89

Gestion intégrée 90

MANDAT

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information* – la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal étendu d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales.

La Loi accorde à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes de communication. Une prorogation du délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, et s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Le demandeur doit toutefois être avisé à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujetti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Les exceptions permettent de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les demandeurs et les ministères. Les demandeurs insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruira leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- qu'on leur a demandé trop d'argent pour copier les renseignements;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
- que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur pose des problèmes;
- qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi.

Le Commissaire possède de puissants pouvoirs d'enquête. Ces pouvoirs constituent des incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la Loi et les droits des demandeurs.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

Au secours !

L'an dernier, dans le premier rapport annuel au Parlement de l'actuel Commissaire à l'information, le gouvernement avait été mis en garde : le traitement en retard des demandes de communication ne sera pas toléré; l'adoption d'une nouvelle approche « pro-transparence » à l'égard de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* s'impose; et, surtout, le Commissaire utilisera pleinement ses pouvoirs d'enquête pour atteindre ces objectifs.

Aux yeux de bien des responsables gouvernementaux, ce plan d'action semblait menaçant, malavisé, voire arrogant pour un nouveau venu au poste de Commissaire. Il se solda par un durcissement inquiétant des attitudes et une résistance accrue aux enquêtes du Commissaire. Lorsque les assignations, les recherches et les questions du Commissaire se font trop insistantes ou risquent trop d'atteindre les échelons supérieurs, les mandarins organisent la résistance.

Deux ans après le début du mandat de l'actuel Commissaire, le mouvement de ressac est bien réel. L'offensive du Conseil du Trésor a consisté à priver le Commissaire de ressources essentielles pour effectuer son travail. De plus, l'organisme a officiellement dissuadé des fonctionnaires de signaler au Commissaire des contraventions possibles à la Loi.

Pour sa part, le Bureau du Conseil privé (BCP) a décidé de contester presque tous les pouvoirs d'enquête du Commissaire et d'opposer de la résistance à ceux-ci. À cette fin, les responsables du BCP ont fait fi d'ordonnances relatives à la production de documents; négligé de respecter intégralement d'autres ordonnances (dans un cas, l'insoumission a persisté jusqu'à ce que deux juges de la Cour fédérale ordonnent au BCP de s'y plier); soustrait de la communication des documents soi-disant privilégiés (tout en sachant pertinemment que les privilèges ne s'appliquent pas dans les enquêtes menées par le Commissaire); et refusé de répondre à des questions après avoir prêté serment. Plus étonnant encore, le BCP a prétendu que la disposition de la *Loi sur l'accès à l'information* qui confère au Commissaire le pouvoir de faire exécuter ses ordonnances dans le cadre d'enquêtes est inconstitutionnelle.

À ce sujet, les avocats du BCP ont conseillé à un haut fonctionnaire du BCP ayant le rang de sous-ministre de refuser de répondre aux questions posées par le Commissaire pendant qu'il est sous serment sous prétexte qu'il ne risque aucune sanction. Lorsque le Commissaire à l'information a accusé le haut fonctionnaire en question d'outrage au tribunal et entrepris la procédure de mise à exécution, le BCP s'est également engagé à assumer les frais juridiques associés à la contestation de la validité au plan constitutionnel que le haut fonctionnaire a alors lancée devant la Cour fédérale. Le haut fonctionnaire du BCP a soutenu devant le tribunal que le Parlement n'était pas habilité à accorder au Commissaire à l'information le pouvoir d'exécuter les pouvoirs d'enquête énoncés au paragraphe 36(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette attaque des fondements du rôle du Commissaire a échoué – mais nous y reviendrons.

Le fait que le BCP ait, sans préavis ni consultation préalable, décidé d'abroger un protocole qui avait été conclu avec le Commissariat et respecté par celui-ci depuis 1984 représente un autre exemple déconcertant des représailles dont usent les hauts fonctionnaires fédéraux à l'égard du Commissaire. Le protocole en question régissait le processus en vertu duquel le Commissaire à l'information peut obtenir du greffier du Conseil privé un certificat attestant officiellement que les documents réputés être des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada en sont bien. Le BCP prétend désormais qu'il peut refuser la communication de documents confidentiels sans avoir à certifier au Commissaire (comme il doit le faire pour un tribunal) que les documents en question sont bien des documents confidentiels. À cet égard également, le BCP rejette la formulation du Parlement qui confère au Commissaire les pouvoirs d'une cour supérieure d'archives dans la conduite de ses enquêtes.

Pour ce qui est du ministère de la Justice, qui est le ministère responsable de la Loi, celui-ci a décidé de ne pas défendre la *Loi sur l'accès à l'information* dans la contestation de la validité constitutionnelle lancée par le haut fonctionnaire du BCP et financée par l'État. En fait, dans une action judiciaire menée devant le Commissaire à l'information, un mandataire du Procureur général a pris l'initiative sans précédent de contester la constitutionnalité de la loi que le Procureur général a le devoir de défendre. Le Commissariat à l'information a assumé et financé la défense de la Loi à même son propre budget limité. C'était peut-être, finalement, la meilleure façon de faire. Il était en effet préférable que le Procureur général s'abstienne de défendre la loi plutôt que de le faire sans conviction, du bout des lèvres! Quoi qu'il en soit, le Commissaire a gagné; le tribunal a en effet rejeté la requête voulant que soit déclarée inconstitutionnelle la disposition de la Loi. Étant donné que le jugement a été rendu public après la période visée par le présent rapport, il faudra attendre à l'an prochain pour en avoir un compte rendu exhaustif.

Le cabinet du Premier ministre (CPM) a lui aussi signifié son mécontentement à l'égard du Commissaire à l'information en refusant à celui-ci l'autorisation de consulter des documents conservés dans ses dossiers dans le cadre d'une enquête. C'était la première fois, en presque 17 ans, qu'un ministre refusait de coopérer à une enquête du Commissaire à l'information. S'il est vrai que certains ministres estiment que leur cabinet n'est pas assujetti à la Loi, tous les ministres ont néanmoins par le passé accepté que le Commissaire inspecte leurs dossiers en assortissant du principe « sous réserve de tout droit » leur position juridique à cet égard. Le CPM rompt avec la tradition (la question n'a pas encore été réglée); pire, il pourrait donner aux autres ministres le signal de cesser de coopérer aux enquêtes du Commissaire. Il faudra donc encore recourir aux tribunaux, aux frais des contribuables, avant que le gouvernement n'accepte sa responsabilité de réduire le secret et de respecter l'obligation du Commissaire consistant à mener des enquêtes exhaustives, justes et indépendantes à l'égard des plaintes qui sont déposées contre les institutions fédérales.

Bref, c'est une contre-attaque en règle qui est lancée sur le Commissariat à l'information. Cette contre-attaque entraîne une ponction importante et imprévue dans les ressources du Commissariat affectées aux services juridiques et aux enquêtes. En même temps, le Conseil du Trésor a refusé d'accorder au Commissaire les ressources dont il a besoin et ce, de l'avis même des fonctionnaires de l'organisme. Résultat : si l'ardeur au travail du Commissaire n'a pas diminué, le service aux Canadiens perd en rapidité et le droit d'accès « dans un délai raisonnable » s'en trouve encore miné.

Enfin, la contre-attaque du gouvernement prend une tournure « personnelle » qui est préoccupante. L'avancement professionnel des employés du Commissariat dans la fonction publique a en effet été menacé en des termes non équivoques. Si le Commissaire est nommé pour un mandat de sept ans assorti de la même protection contre les représailles et le trafic d'influence dont jouissent les juges des tribunaux supérieurs, il n'en va pas de même pour les employés de celui-ci.

Ce fait nouveau est inacceptable au plan professionnel et profondément troublant. Si des membres de la fonction publique en venaient à croire que le fait de travailler, et de faire consciencieusement son travail, au Commissariat à l'information représente un suicide professionnel, la viabilité et l'efficacité futures du Commissariat sont grandement compromises. Cela dit, il semble aussi que les conditions difficiles dans lesquelles les employés du Commissariat effectuent leur travail forgent une espèce particulière de fonctionnaires. Mettez-vous à leur place une seconde, et vous comprendrez pourquoi on a dit que le courage est le fondement de l'intégrité.

Nous ne dérogerons pas à notre stratégie de « tolérance zéro » pour ce qui est des retards ou de la culture générale du secret excessif. En fait, malgré la résistance rencontrée, il se dégage des signes encourageants montrant que la stratégie fonctionne. De plus, de récentes décisions de la Cour fédérale ont déjoué les efforts déployés par le gouvernement pour contourner le champ de compétence et les pouvoirs du Commissaire. Nous livrerons bataille devant les tribunaux avec énergie et professionnalisme, avec ou sans l'aide financière du Conseil du Trésor, la volonté de la ministre de la Justice de défendre l'intégrité de la Loi dont elle est responsable ou le BCP donnant le bon exemple aux autres institutions. Les Canadiens n'en méritent pas moins, légalement parlant.

Rien que des paroles

L'animosité évidente du gouvernement à l'égard du « droit » d'accès (il préférerait distiller l'information au gré de sa fantaisie) est au moins aussi manifeste que le décalage entre les paroles et les gestes concrets en ce qui concerne la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*. Toutes les études menées sur la Loi (de celle qui a été effectuée par le Parlement, en 1986, aux examens internes réalisés par le ministère de la Justice, aux révisions du Commissaire à l'information, en passant par les examens indépendants, poussés et minutieux menés par des députés) ont conclu que la loi se doit d'être modernisée, renforcée et élargie. Modernisée, pour suivre la révolution que connaît le domaine de l'information; renforcée, pour contrer la résistance bureaucratique plus profondément enracinée qu'on ne le pensait à l'égard

de la transparence; et élargie, pour s'appliquer à la multitude d'activités d'intérêt public auxquelles se livrent des organisations qui ne sont pas couvertes par la Loi.

Plus d'un gouvernement et plus d'un ministre de la Justice, y compris l'actuelle titulaire du poste, ont promis d'amorcer une réforme. Il ne s'est rien passé. Pire encore, le gouvernement s'est employé à mettre fin à l'examen, par le Parlement, d'une vaste série de réformes bien pensées mises de l'avant (et appuyées de toutes parts) par John Bryden sous la forme d'un projet de loi d'initiative parlementaire. Il est vrai que le projet de loi avait quelques défauts, comme la plupart des projets de loi qui viennent d'être présentés, mais son examen en comité aurait représenté le moyen tellement nécessaire de lancer un vaste débat public sur la question. Le projet de loi aurait été modifié et renforcé, comme l'aurait été par le fait même le droit d'accès du public, selon le processus législatif normal.

Dans le cadre des efforts déployés avec succès par le gouvernement pour défaire le projet de loi de M. Bryden, le vice-premier ministre a exposé aux députés libéraux les réserves des ministres à son sujet. La teneur des objections gouvernementales est des plus révélatrices.

D'abord, les dispositions du projet de loi qui auraient eu pour effet d'accroître le secret – comme l'introduction d'une nouvelle catégorie d'exceptions (p. ex. plus besoin de faire la preuve des préjudices qui pourraient découler de la communication) applicable aux documents traitant de questions d'unité nationale n'ont soulevé aucune objection. Le gouvernement a souscrit sans aucune hésitation à ces dérogations à l'objet même de la Loi.

Le gouvernement a plutôt exprimé des réserves au sujet des dispositions qui auraient eu pour effet d'accroître la transparence, par exemple la proposition visant à abroger l'article 24 de la Loi. L'article 24 permet au gouvernement de jeter un voile de mystère sur un éventail illimité de renseignements gouvernementaux en inscrivant simplement l'information en question à l'Annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*. Quand il a examiné cette disposition en 1986, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général avait unanimement conclu que l'article 24 était inutile et constituait une menace réelle à l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui est une plus grande transparence gouvernementale.

Il n'est donc pas étonnant que, pendant que le vice-premier ministre s'employait à orchestrer la défaite du projet de loi Bryden afin de préserver l'article 24, le gouvernement accélérait l'adoption de son projet de loi sur le blanchiment de l'argent, lequel prévoyait une disposition visant à empêcher la communication de toute une gamme de renseignements – des protections qui reposent sur l'exception prévue à l'article 24 de la Loi sur l'accès à l 'information.

Le gouvernement a choisi de combattre les efforts déployés par M. Bryden pour moderniser la *Loi sur l'accès à l'information* sous le prétexte du respect de la vie privée. Il a en effet soutenu que le projet de loi risquait d'être interprété comme permettant la communication de renseignements personnels 30 ans après, comparativement à 20 ans, selon la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le décès de la personne sur qui portent les renseignements. Cette faille, s'il s'agissait bien d'une faille, aurait très bien pu être réparée par le Comité, comme l'avait indiqué le Commissaire à la protection de la vie privée.

Qu'il soit bien clair ici que le gouvernement ne cherchait pas à protéger la vie privée, mais plutôt à faire obstacle à la transparence. Le gouvernement se dit en faveur du principe de la transparence, mais est loin de joindre le geste à la parole. Seul le temps nous dira si l'actuelle ministre de la Justice concrétisera sa position selon laquelle le moment est venu de réformer et de renforcer la *Loi sur l'accès à l'information*.

À ce sujet – la persistance opiniâtre d'une culture du secret à Ottawa –, j'aimerais ouvrir une parenthèse. En 1998, le sénateur américain Daniel Patrick Moynihan publiait un livre intitulé *Secrecy : The American Experience*. Sa conclusion? Le secret, c'est pour les nuls. Et pourquoi? Premièrement, parce que le secret protège les analyses internes contre le regard de spécialistes et de dissidents de l'extérieur. Il en résulte que de nombreuses décisions gouvernementales reposent sur de très mauvais conseils. Deuxièmement, le secret dénature le mode de pensée des citoyens et engendre des rumeurs de machinations dénuées de fondement et une méfiance excessive à l'égard des gouvernements. Bref, comme l'a écrit George F. Will dans sa critique du livre qui a été publiée dans l'hebdomadaire *Newsweek* :

> [Traduction] « Le secret gouvernemental engendre la stupidité, dans les décisions gouvernementales et dans les modes de pensée de certains citoyens. » (*Newsweek*, 12 octobre 1998, p. 94)

L'exemple du Conseil du Trésor

Le président du Conseil du Trésor est le membre du Cabinet chargé de la prestation de conseils et d'orientations à toutes les institutions fédérales au sujet de la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès à l'information*. C'est pourquoi l'actuel Commissaire demande constamment des comptes au Conseil du Trésor pour l'exemple qu'il donne dans l'administration fédérale à l'égard de la bonne façon d'appliquer la Loi.

L'an dernier, le Conseil a reçu une note médiocre pour avoir généralement négligé les responsabilités qui lui sont conférées par la Loi. Il montre cependant cette année des signes d'amélioration. Une légère augmentation des ressources a permis la mise sur pied d'un groupe de travail consultatif sur la formation au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Le groupe de travail est censé faire office d'organisme consultatif pour la promotion de l'acquisition continue du savoir parmi les préposés

à l'accès à l'information. Le SCT espère que le groupe de travail jouera un rôle de premier plan quand il s'agit de faire en sorte que les gestionnaires et les employés fédéraux comprennent leurs obligations et leurs responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Au cours de l'année visée par le présent rapport, le SCT a rédigé et distribué des conseils destinés aux fonctionnaires sur l'application des prorogations de délai et l'interprétation et l'application de l'article 67.1 de la Loi, selon lequel constitue une infraction le fait de recourir ou de conseiller le recours à des méthodes de traitement des documents visant à entraver le droit d'accès. Le SCT a également donné une séance de formation destinée aux agents de sécurité et agents d'accès à l'information des ministères sur l'article 67.1.

Au cours de l'année, le SCT a tenu des réunions bimensuelles permettant aux coordonnateurs de l'accès à l'information des ministères de signaler leurs préoccupations à ses responsables et à ceux du ministère de la Justice. Il a de plus organisé pendant l'année visée par le présent rapport une conférence pour l'étude des « fiches de rendement » du Commissaire et l'échange de stratégies à l'égard du problème des retards dans le traitement des demandes de communication.

Le Conseil du Trésor a montré son engagement le plus concret à l'égard de la résolution du problème des retards en faisant savoir à tous les ministères qu'il examinerait avec bienveillance les demandes de ressources supplémentaires qui permettraient d'absorber les augmentations inattendues de la charge de travail dans le domaine de l'accès à l'information.

Ce sont en effet des signes encourageants d'une volonté renouvelée du Conseil du Trésor de s'acquitter de ses responsabilités de chef de file. Mais des efforts supplémentaires s'imposent à cet égard.

Par exemple, le Conseil du Trésor n'a pas encore commencé à réunir les statistiques nécessaires pour faire état du rendement de toutes les institutions fédérales en ce qui concerne le respect de la Loi. Il s'agirait là d'une mesure essentielle en vue de permettre au SCT d'être davantage proactif dans la résolution des problèmes inhérents au système avant que ceux-ci ne se traduisent en plaintes déposées auprès du Commissaire.

De plus, le Conseil n'a pas encore donné suite au défi lancé par le Commissaire en ce qui concerne l'élaboration d'un code de déontologie applicable aux coordonnateurs de l'accès à l'information. Il ne s'est pas non plus fait le défenseur des coordonnateurs de l'accès à l'information – qui sont souvent tiraillés entre les obligations de la Loi (communiquer les renseignements) et les exigences de leurs supérieurs (soustraire les renseignements à la communication).

Enfin, le SCT n'a pas assumé sa responsabilité première en tant que chef de file, laquelle consiste à promouvoir une culture de la transparence dans l'administration fédérale. À cet égard, le Conseil a consacré beaucoup trop d'énergie à relever et à quantifier ce qu'il considère comme des irritants dans le système

d'accès à l'information (par exemple : les utilisateurs fréquents, les demandes frivoles et vexatoires, les coûts élevés du respect de la Loi et les délais difficiles à respecter). Il n'a déployé aucun effort pour sensibiliser ses employés et ceux des autres ministères fédéraux aux avantages considérables et concrets de la Loi. Comme l'a dit l'ancien Commissaire à l'information, John Grace :

> « Grâce au droit de savoir, on constate un plus grand sens des responsabilités, davantage d'honnêteté, de modération et d'intégrité, de meilleurs conseils et un processus décisionnel plus altruiste. Chaque demande qui expose les abus de pouvoirs et les privilèges excessifs, ou seulement la simple sottise, profite financièrement au public et sert ses intérêts. » (Rapport annuel 1996-1997, p. 10)

Le SCT a depuis trop longtemps fait siennes les préoccupations des geignards et des plaignants qui œuvrent à l'intérieur du « système »; le moment est venu pour le ministre désigné de se ranger du côté des citoyens de l'extérieur et de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les retards : la persistance commence à rapporter

La politique de « tolérance zéro » en ce qui concerne les retards dans le traitement des demandes d'accès à l'information comportait deux éléments principaux : 1) établir des fiches de rendement destinées au Parlement et évaluant le rendement de certains ministères dans le respect des délais de traitement; 2) demander aux sous-ministres d'expliquer les raisons des retards (officiellement et sous serment) lorsque l'enquêteur chargé du dossier n'a pas pu régler le litige avec ses homologues. Comme on l'a décrit précédemment, cette stratégie a eu pour effets défavorables d'inciter les hauts fonctionnaires, qui n'ont guère apprécié d'être l'objet de toute cette attention, à trouver une multitude de façons d'exprimer leur mécontentement.

La stratégie a cependant entraîné des améliorations marquées dans le respect des délais. Par exemple, dans les fiches de rendement de l'an dernier (1998-1999), six ministères ont été évalués et ont reçu les notes suivantes :

Ministère	Note
Citoyenneté & Immigration (CIC)	« F »
Affaires étrangères et Commerce international (AECI)	« F »
Santé Canada	« F »
Défense nationale	« F »
Bureau du Conseil privé (BPC)	« F »
Revenu Canada (Agence des douanes et du revenu du Canada)	« F »

Ces notes reposaient sur le pourcentage des demandes de communication reçues qui n'avaient pas été traitées dans les délais prévus par la Loi. L'échelle de classement appliquée était la suivante :

% de présomptions de refus	Commentaire	Note
0 à 5 %	Idéale	A
5 à 10 %	Bonne	B
10 à 15 %	À la limite	C
15 à 20 %	Inférieure à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Comme le montre le tableau ci-après, dans les fiches de cette année, le rendement de ces six ministères s'est amélioré.

Ministère	Plaintes 1998-1999 %	Note	Plaintes 1999-2000 %	Note
Citoyenneté & Immigration (CIC)	48,9	F	23,4	F
Affaires étrangères et Commerce international (AECI)	34,9	F	27,6	F
Santé Canada (SC)	57,2	F	3,1	A
Défense nationale (DN)	69,6	F	38,9	F
Bureau du Conseil privé (BCP)	35,9	F	3,6	A
Revenu Canada (Agence des douanes et du revenu du Canada – ADRC)	85,6	F	51,5	F

Santé Canada et le Bureau du Conseil privé méritent une mention spéciale et nos sincères félicitations pour leurs réalisations. Le BCP a amélioré son rendement et ce, malgré une augmentation de 67 % du nombre des demandes reçues en 1999-2000 par rapport à l'année précédente. Ces ministères ont consacré l'énergie et les ressources nécessaires pour éliminer un arriéré considérable de dossiers en retard et établir des marches à suivre et des méthodes destinées à éliminer définitivement les problèmes de retard qui se sont manifestés par le passé.

Dans les fiches de rendement de cette année, on a évalué deux nouveaux ministères et assuré un suivi à l'égard des six de l'an dernier. Les nouveaux ministères et la note qui leur a été accordée sont les suivants :

	%	Note
Développement des ressources humaines Canada (DRHC)	0 %	« A »
Transports Canada	30,6	« F »

Le rendement de DRHC est particulièrement gratifiant parce que ce ministère a pu obtenir une note parfaite sans invoquer aucune des dispositions de la Loi (parfaitement légitimes) applicables à la prorogation des délais. Toutes les demandes reçues au cours de la période visée ont été traitées dans les 30 jours.

Transports Canada ne s'en est cependant pas aussi bien tiré. Le Ministère aura en effet fort à faire pour rationaliser ses méthodes dans le but de respecter plus systématiquement les délais de traitement établis dans la Loi. Dans le cas de Transports Canada, ce n'est pas le volume élevé des demandes ni l'insuffisance des ressources pour traiter celles-ci qui font problème. C'est plutôt un système d'approbation hiérarchisé, au sein duquel le sous-ministre insiste pour revoir personnellement plus de 40 % des demandes de communication reçues et pour prendre des décisions à leur sujet. Voilà qui est très rare dans l'administration fédérale. Et, de l'avis du Commissaire, tout à fait inutile. Le traitement des demandes de communication devrait en effet revenir entièrement à des professionnels ayant reçu la

formation nécessaire et qui n'ont pas d'autre objectif stratégique que le respect de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mais, même pour DRHC, tout n'est pas rose. En effet, dès la parution des résultats de la fiche de rendement sur le respect des délais – montrant des améliorations –, le « scandale de DRHC » faisait les manchettes et entraînait dans son sillage des centaines de demandes de communication adressées à DRHC et bien d'autres ministères pour la communication de documents, comme des rapports de vérification, faisant état de la gestion des programmes de subventions et de contributions. Et, devant ce fait nouveau, le gouvernement n'a pas pu s'empêcher de laisser son besoin coutumier de « limiter les dégâts » l'emporter sur les droits juridiques des demandeurs à recevoir une réponse dans les délais. Les ministres voulaient en effet « devancer » toute demande de communication – c'est-à-dire décharger leur conscience de toute mauvaise nouvelle avant que celle-ci ne s'ébruite et, à ce moment, avoir déjà en mains un plan d'action. Bien entendu, le seul moyen d'appliquer une telle stratégie consistait à gagner du temps – retarder ou repousser la diffusion des rapports de vérification relatifs aux programmes de subventions et de contributions qui étaient visés par une demande de communication.

C'est au service de communications du BCP qu'a incombé la tâche de coordonner cette campagne pan gouvernementale de limitation des dégâts. Le Conseil du Trésor, à titre de Contrôleur général, a été chargé d'indiquer à tous les ministères la marche à suivre pour la communication des rapports de vérification.

La marche à suivre en question a été décrite dans des notes de service datées du 14 et du 17 février 2000 qui ont été émises par le Conseil du Trésor à l'intention de tous les services de vérification interne. Élément positif s'il en est, les notes de service du CT comportaient le rappel suivant :

> [Traduction] « Tous les rapports (de vérification) *terminés* constituent des documents publics, et vous devriez les communiquer, si quelqu'un souhaite les consulter, *sans* exiger de demande officielle. Dans ces cas, aucun droit ne devrait être perçu et, si des droits avaient déjà été exigés, la somme devrait être remboursée. Les rapports terminés devraient être communiqués sans tarder. »

Les notes comportaient toutefois également un élément négatif. Le Conseil du Trésor, dans la note de service datée du 14 février, avait en effet demandé aux ministères de lui transmettre l'information suivante :

1. Copie de l'original de la demande de communication visant un rapport de vérification donné;
2. Une liste de tous les rapports de vérification à communiquer;
3. Copie de tous les rapports à communiquer;
4. Copie de tous les rapports de vérification, même ceux qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de communication;
5. Copie des plans d'action relatifs à la communication des rapports de vérification, s'il y a lieu, qu'il s'agisse de programmes de subventions et de contributions ou de tout autre sujet, peu importe si la communication découle ou non d'une demande faite en vertu de la Loi.

Cette directive du 14 février a pour ainsi dire paralysé la diffusion des rapports de vérification en attendant le respect des conditions énoncées par le Conseil du Trésor. Des ministères ont exprimé leur désaccord avec ce système de communication de rapports sans précédent, particulièrement l'obligation de fournir copie de l'original des demandes de communication. Il s'agissait, à leurs yeux, d'une procédure démesurément sévère de contrôle centralisé. Ils se sont de plus inquiétés du fait que, en se soumettant à cette condition, ils se trouveraient à révéler l'identité des demandeurs – ce qui contreviendrait à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Devant ces protestations, le Conseil du Trésor a émis une clarification le 17 février 2000. La clarification en question a cependant eu pour effet de compliquer encore davantage les choses. Dans la seconde directive, en effet, le Conseil du Trésor a rappelé aux ministères la distinction entre les rapports de vérification « finals » (qui peuvent être rendus publics sans qu'il faille présenter une demande de communication officielle) et les rapports de vérification « provisoires » (qui ne devraient pas être communiqués sans le dépôt d'une demande officielle). Dans la clarification, le Conseil du Trésor a renoncé à ce qu'on lui fournisse copie de l'original des demandes de communication visant des rapports de vérification, mais a continué d'exiger qu'on lui fournisse tous les autres renseignements qu'il avait demandés dans sa première directive, soit celle du 14 février.

Dans le cadre de cette stratégie de limitation des dégâts, le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé ont travaillé en étroite collaboration. Des réunions ont en effet eu lieu plusieurs fois par semaine afin de permettre aux responsables des communications du BCP d'examiner l'information reçue par le Conseil du Trésor. Des stratégies de communication ont été minutieusement élaborées avant la divulgation des rapports de vérification aux demandeurs.

La volonté du gouvernement d'élaborer une position uniforme, unifiée dans quelque dossier que ce soit n'a rien en soi d'inconvenant. Cela le devient, toutefois, lorsque les préoccupations du gouvernement en matière de communication prennent le pas sur le droit du public à avoir l'information demandée sans délai.

Facile à dire!

Lorsqu'il s'agit de respecter les délais relatifs au traitement des demandes, les responsables se demandent souvent à haute voix comment on peut attendre d'eux qu'ils assument des volumes croissants de demandes avec des ressources statiques, sinon décroissantes. Le Commissaire n'a pas fait la sourde oreille et a fourni aux ministères, pendant l'année écoulée, une approche détaillée relative à une utilisation judicieuse des dispositions de la Loi prévoyant la prorogation des délais de traitement des demandes de communication.

L'approche en question est la suivante :

> **Qu'est-ce qui est justifié (raisonnable), qu'est-ce qui ne l'est pas et qu'est-ce qu'un « grand nombre de documents »?**

Pour décider comment appliquer les dispositions de prorogation des délais prévues au paragraphe 9(1), les institutions doivent opérationnaliser les critères suivants :

« période que justifient les circonstances »,
« grand nombre de documents »,
« entrave sérieuse au fonctionnement ».

Il s'agit de critères objectifs formulés en termes subjectifs. Leur sens variera selon les circonstances et le contexte de chaque institution et de chaque demande. Les facteurs qui suivent aideront les institutions à vérifier si les critères justifient la prorogation des délais :

1) Période justifiée (ou raisonnable)

i) Si la prorogation du délai est demandée aux termes de l'alinéa 91(1)*c*), une prorogation de 60 jours sera considérée comme justifiée ou raisonnable parce que la Loi prévoit, pour les consultations de tiers, des délais précis qui permettent de terminer ces consultations dans un délai de 60 jours;

ii) si la prorogation du délai est demandée aux termes des alinéas 9(1)*a*) ou *b*), la durée de la prorogation doit être compatible avec l'expérience passée de l'institution dans le traitement de demandes similaires;

iii) si la prorogation du délai est demandée aux termes de l'alinéa 9(1)*b*), sa durée ne devrait ordinairement pas dépasser 30 jours (qui serait le délai de réponse prévu si l'institution consultée avait reçu directement la demande); rarement, et encore, une telle prorogation peut-elle dépasser 60 jours, compte tenu du fait que les tiers intéressés ont un délai maximal de 60 jours pour faire connaître leur opinion. En d'autres termes, à moins d'établir un motif impérieux, les autres institutions ne devraient pas bénéficier, pour donner leur opinion sur une demande, d'un délai plus long que celui qui est accordé aux tiers intéressés;

iv) pour décider de ce qui constitue une période de prorogation justifiée ou raisonnable, l'institution devrait calculer le temps qu'il faut aux ressources disponibles en accès à l'information et protection des renseignements personnels et dans le ou les bureaux de première responsabilité concernés pour traiter la demande. Il faut éviter, toutefois, les prorogations de délai qui visent à compenser une dotation de ressources insuffisantes eu égard au volume de travail normal de l'institution en matière d'accès à l'information.

Il importe de se rappeler qu'à l'exception des cas de renseignements de tiers (voir le paragraphe 27(4)), une seule prorogation peut être demandée, et ce dans un délai de 30 jours suivant la réception de la demande. Si la prorogation est insuffisante ou si elle n'est pas sollicitée en temps utile, la demande sera présumée comme étant refusée conformément au paragraphe 10(3).

2) Grand nombre de documents

Il n'y a pas de nombre magique de documents qui corresponde à la notion de « grand nombre ». Par le passé, toutefois, le Commissaire à l'information a rarement considéré que 500 documents ou moins constituaient un grand nombre. Par contre, il n'est pas inhabituel qu'il reconnaisse que

1 000 documents ou plus représentent un grand nombre de documents. En fait, quel que soit le nombre de documents, l'institution qui souhaite invoquer le grand nombre de documents à l'appui de sa demande de prorogation devrait tenir compte des facteurs suivants :

a) l'examen des documents est-il, malgré le nombre de pages, facilité par leur homogénéité [par exemple : un volumineux imprimé d'ordinateur, lorsque l'examen d'une ou de deux pages permet de trouver une méthode uniforme applicable à toutes les pages]?

b) les documents ont-ils déjà été examinés afin de répondre à une demande antérieure?

c) le nombre de documents dépasse-til le nombre moyen de documents demandés, par demande, dans l'institution?

d) le nombre de documents dépasse-t-il le nombre des documents que, par le passé, l'institution a réussi à traiter en 30 jours?

e) le traitement de la demande en 30 jours entraverait-il de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution?

3) Entrave sérieuse au fonctionnement

Pour l'application de l'alinéa 9(1)a), le traitement d'une demande peut être considéré comme entravant de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution si, pour pouvoir traiter la demande dans un délai de 30 jours, il faut :

i) Transférer des ressources d'autres secteurs opérationnels à celui de l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels;

ii) détourner de l'expertise que possède le bureau de première responsabilité dans le domaine, et ce au détriment des fonctions essentielles de ce bureau;

iii) consacrer une si grande proportion des ressources de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels pour y répondre que le traitement des autres demandes en souffrirait.

En règle générale, lorsque le fonds de renseignements d'une institution est bien géré, que le service de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels est bien doté en ressources et que les méthodes de traitement sont rationalisées, des prorogations ne sont requises que pour un faible pourcentage des demandes. À vrai dire, plus la prorogation dure longtemps, plus le Commissaire risque d'être saisi d'une plainte.

Avis du droit de se plaindre

Le paragraphe 9(1) exige que, dans l'avis de prorogation de délai, les institutions avisent la personne qui a fait la demande de son droit de se plaindre de la prorogation du délai auprès du Commissaire. Le Commissaire à l'information recommande d'ajouter dans tous ces avis une mention rappelant à cette personne qu'elle a un délai d'un an à compter de la date de la demande pour déposer sa plainte auprès du Commissaire.

Comment mener le processus de consultation

Pour assurer le respect des délais de réponse qui ont été prorogés au titre de l'alinéa 9(1)*b*), il importe de bien mener les consultations auprès des autres institutions. Ainsi, avant de demander une prorogation, il vaudrait mieux demander à l'institution qu'on doit consulter d'évaluer approximativement le temps qu'il lui faudra pour donner son opinion. L'institution qui consulte doit décider si l'évaluation est justifiée ou raisonnable avant d'invoquer ce délai pour demander une prorogation. Toutefois, dès qu'une prorogation s'applique, l'institution qui consulte est tenue de respecter le délai pour répondre à la demande, que l'institution consultée ait ou non fourni son opinion dans ce délai.

Les institutions devraient se rappeler qu'elles ont l'obligation de répondre en temps utile à ces demandes de consultation. S'il est vrai qu'il est difficile d'obliger d'autres gouvernements à respecter des délais de réponse, les réponses aux demandeurs initiaux ne peuvent rester en suspens indéfiniment en attendant la réaction d'un gouvernement étranger. Lorsque de telles consultations sont fréquentes, il pourrait être prudent de conclure des protocoles d'entente généraux pour assurer des réponses en temps utile aux consultations.

La gestion de la consultation des tiers (en cas de prorogation au titre de l'alinéa 9(1)*c*)) est assujettie aux délais impartis aux articles 27 et 28. Les institutions ne devraient pas modifier ces délais pour se plier aux exigences des tiers ou obtenir un délai supplémentaire pour rallier ces derniers à leur position. Aux articles 27 et 28, le Parlement a trouvé un juste équilibre entre le droit des demandeurs de recevoir rapidement une réponse et celui des tiers de protéger leurs intérêts; les institutions ne devraient pas rompre cet équilibre en s'écartant des délais qui sont fixés.

On ne peut communiquer l'information introuvable

Dans le jeu du chat et de la souris qui persiste entre les membres du grand public qui veulent de l'information et les fonctionnaires qui préfèrent que ceux-ci en aient le moins possible, les personnes à la recherche de l'information doivent surmonter trois obstacles : les retards, le recours abusif aux exceptions (dissimulation/censure) et l'incapacité de trouver les documents demandés. Le troisième obstacle est désormais le plus préoccupant. La gestion de l'information dans l'administration fédérale est dans un si piètre état que l'expression est presque devenue un oxymoron. La tenue des dossiers est en crise et menace la viabilité du droit d'accès. Elle compromet également le projet du gouvernement, lequel veut devenir l'administration la plus branchée au monde d'ici 2004.

Tout le système sous-tendant la *Loi sur l'accès à l'information* repose sur le fait que des documents sont créés, bien répertoriés et classés, faciles à extraire, archivés comme il se doit et évalués minutieusement avant leur destruction, de manière à éviter la perte de renseignements précieux. Si des documents relatifs à des sujets donnés ne sont pas créés, ou s'ils ne sont pas faciles à trouver et à produire, le droit d'accès ne vaut plus rien. Le droit d'accès n'est cependant pas le seul élément dont l'existence est compromise. Il en est de

même pour notre capacité, en tant que nation, de préserver et de célébrer notre histoire ainsi que d'apprendre de celle-ci. Il en est de même aussi pour la capacité de nos gouvernements à assurer une bonne gestion des affaires publiques pour les citoyens.

Quelles sont les raisons de cette crise? Des années de restrictions budgétaires et de réduction des effectifs ont eu des effets catastrophiques sur le système de gestion des documents. Les employés affectés au traitement de l'information, les bibliothécaires, les commis responsables des dossiers, les secrétaires préposées au classement et ainsi de suite ont été les premiers à passer sous le couperet. Deuxièmement, il y a un large fossé entre les spécialistes de la technologie de l'information, que l'on appelle les « TI », et les spécialistes de la gestion de l'information, les « GI », les premiers se trouvant au premier plan en raison de la transition à l'an 2000. Troisièmement, la crainte irrationnelle de l'accès à l'information incite de nombreux fonctionnaires (le plus souvent aux échelons supérieurs) à éviter de créer des documents. Enfin, les ordinateurs personnels ont réduit la capacité des institutions à exercer un contrôle central sur le classement, l'indexage et la destruction des documents. Ces facteurs ont grugé les fondements de l'ancienne éthique des fonctionnaires, c'est-à-dire la tradition qui consistait à justifier soigneusement les mesures, les considérations, l'évolution des politiques et les conseils et à entretenir une mémoire institutionnelle enregistrée, à y contribuer et à l'utiliser.

L'ironie de cet état de choses n'échappe pas au Commissaire, lui qui a eu le privilège de jouer un rôle dans la forme qu'a pris la *Loi sur l'accès à l'information* alors qu'il était député. Le dépôt de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a été salué comme l'avènement d'un « paradigme de l'information » dans un gouvernement moderne. Ces lois représentaient une modernisation de l'administration publique canadienne en vue de ce que l'on considérait alors comme l'émergence de l'ère de l'information. Ces deux lois comportaient des articles exigeant une bonne gestion de l'information gouvernementale.

La *Loi sur l'accès à l'information* oblige les institutions gouvernementales à faire, tous les ans, l'inventaire de leur organisation et de la nature de l'information qu'elles détiennent, à décrire leurs ensembles de documents et leurs guides et à publier un index de leurs répertoires et des points d'accès. Rappelons le fait très important que, contrairement à la *Freedom of Information Act* (loi sur l'accès à l'information des États-Unis), la loi canadienne est claire quant à l'information électronique. Tout cela était considéré, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, comme un système de repérage juridiquement mandaté à l'échelle de l'administration fédérale. Cela garantissait aux Canadiens que le gouvernement saurait ce qu'il détient comme documents et comment retrouver ceux-ci si on y demande accès. C'est au Conseil du Trésor que l'on avait confié la tâche de faire fonctionner ce système modernisé de gestion de l'information gouvernementale. Et cela aussi est une décision qui a été prise après réflexion.

C'est dans l'esprit des recommandations de la Commission Glassco que le Secrétariat du Conseil du Trésor a été

créé en 1968, à titre d'organisme central distinct, séparé du ministère des Finances. L'un de ses principaux rôles était d'améliorer la gestion générale de l'administration fédérale. Des politiques efficaces de gestion et de publication de l'information représentaient alors le meilleur moyen d'améliorer la gestion générale fédérale.

Il faut savoir que le SCT a élaboré, à la fin des années 1980, une politique remarquablement exhaustive sur la gestion de l'information gouvernementale. Toutes les institutions gouvernementales sont censées :

- gérer leurs fonds documentaires comme des ressources globales pour appuyer des décisions efficaces, répondre aux besoins opérationnels et protéger les intérêts juridiques, financiers et autres du gouvernement et de la population;
- faire l'usage le plus large de l'information au sein du gouvernement en veillant à ce que celle-ci soit organisée de façon à en faciliter l'accès pour ceux qui en ont besoin, sous réserve de limitations juridiques et administratives comme, par exemple, les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;
- entretenir un système de classification à jour, exhaustif et structuré pour permettre la recherche et l'inventaire de documents;
- circonscrire et conserver les fonds documentaires qui permettent de reconstituer l'évolution des décisions en matière de politiques et de programmes ou qui ont une importance historique ou archivistique, conformément à toutes les exigences de la *Loi sur les Archives nationales du Canada*.

Mais il faut aussi savoir que le Conseil du Trésor n'a pris aucune mesure depuis pour s'assurer que la politique est respectée ou mise à jour en fonction des défis propres à la gestion électronique des affaires publiques. L'Archiviste national, le Commissaire à l'information, le Vérificateur général, les historiens et les bibliothécaires, tous, nous avons dit au Conseil du Trésor que se creuse un écart grandissant entre la politique et la réalité. Nous avons tous dit au gouvernement que la situation est grave et qu'elle nécessite une réaction pan gouvernementale. À l'« ère de l'information », une nation dans laquelle fleurit la démocratie doit être dotée d'un système de gestion de l'information solide. Le gouvernement du Canada ne s'est pas attelé à cette tâche même s'il tient à être partie prenante de ce « monde virtuel ».

Ce n'est que depuis peu que l'on a des raisons de penser que le Conseil du Trésor se préoccupe de cette crise. Une initiative conjointe de l'Archiviste national et du dirigeant principal de l'information au Conseil du Trésor, visant le recensement et l'évaluation des problèmes associés à la gestion de l'information gouvernementale, est en cours. Un rapport et un plan d'action ont été diffusés à la fin de l'année visée par le présent rapport. Il reste à savoir quel résultat donnera cette initiative. Mais il ne semble guère y avoir de volonté de fournir les ressources et la direction éclairée voulues pour s'attaquer au problème. Après tout, la gestion de l'information n'est pas propice aux gains politiques.

Le Commissaire estime cependant que, sur le plan stratégique, la question centrale en matière d'accès à l'information pour le siècle à venir sera la suivante :

le droit d'accès à l'information peut-il avoir un sens s'il n'existe pas de règles de gestion de l'information renvoyant à une législation et à un système d'exécution? Le moment est venu d'élaborer une loi sur la gestion de l'information qui permettrait de réglementer tout le cycle de gestion de l'information gouvernementale. Cette loi serait concomitante à la naissance de l'information. Elle obligerait les fonctionnaires à revenir à la pratique caractéristique de leur professionnalisme : documenter les fonctions, les politiques, les décisions, les procédures et les transactions auxquelles ils participent. Elle permettrait de réglementer l'information au cours de son cycle de vie en contrôlant son organisation, son repérage, son utilisation, son accessibilité et sa diffusion. Enfin, elle préciserait le retrait de l'information en réglant les questions relatives à sa destruction ou à son archivage. Nous ne pouvons pas esquiver ce défi si nous voulons que le concept des droits relatifs à l'information conserve un tant soit peu de son sens pratique.

Les mentalités sont au cœur même de la façon dont nous pourrons ramener une approche professionnelle à l'égard de la gestion de l'information dans la fonction publique fédérale. L'amour du secret est à ce point enraciné que les fonctionnaires feraient presque n'importe quoi pour le préserver et ce, même avec un droit d'accès protégé par une loi. Le plus troublant des gestes qu'ils sont susceptibles de poser va totalement à l'encontre de la tradition professionnelle des fonctionnaires : il s'agit de la pratique consistant à ne pas tenir de dossiers. Un bon nombre des comités les plus importants et dont les travaux et les décisions exercent le plus d'influence sur l'action gouvernementale fédérale ont cessé d'établir des ordres du jour, de tenir des comptes rendus et de déposer des notes et des documents d'information destinés à guider les discussions. L'abandon, par ces comités, de pratiques établies depuis des années ne semble avoir pour justification opérationnelle que la volonté de se soustraire à l'examen et l'obligation de rendre des comptes qui découlent parfois de la communication de documents en vertu du droit d'accès. La nouvelle mentalité est désormais : « Pourquoi le mettre par écrit quand on peut l'exprimer oralement? Pourquoi l'exprimer oralement quand on peut hocher la tête? Pourquoi hocher la tête quand un clin d'œil fait l'affaire? »

Allez directement en prison!

La paranoïa ambiante quant aux conséquences néfastes de la transparence gouvernementale peut amener certains hauts fonctionnaires à franchir le pas qui sépare les comportements non professionnels (comme le fait de ne pas produire de documents ou de négliger de bien classer ceux-ci) des actes illégaux (comme le fait de dissimuler, de modifier ou de détruire des documents visés par une demande d'accès).

En mars 1998, la Chambre des communes a tracé la ligne de démarcation en adoptant à l'unanimité le projet de loi d'initiative parlementaire de Colleen Beaumier, lequel avait pour effet d'ajouter l'article 67.1 à la *Loi sur l'accès à l'information*. L'infraction prévue par cette nouvelle disposition est la suivante :

67.1 (1) Nul ne peut, dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu par la présente loi :

a) détruire, tronquer ou modifier un document;

b) falsifier un document ou faire un faux document;

c) cacher un document;

d) ordonner, proposer, conseiller ou amener de n'importe quelle façon une autre personne à commettre un acte visé à l'un des alinéas *a*) à *c*).

(2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable :

a) soit d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de deux ans et d'une amende maximale de dix mille dollars, ou de l'une de ces peines;

b) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et passible d'un emprisonnement maximal de six mois et d'une amende maximale de cinq mille dollars, ou de l'une de ces peines. 1999, ch. 16, art. 1.

À la fin de mars 2000, personne n'avait encore été accusé en vertu de cette disposition, et le Commissaire n'avait pas encore jugé nécessaire d'informer le Procureur général du Canada de quelque infraction présumée que ce soit à cette disposition. Cela ne veut pas dire que des documents n'ont pas disparu dans des circonstances troubles. Un cas de ce genre a fait l'objet d'une enquête cette année, dont on peut trouver le résumé à la page 47. Deux enquêtes sont en cours au sujet de la dissimulation ou de la destruction possibles de documents visés par des demandes de communication. Le résultat de ces enquêtes sera communiqué l'an prochain.

Laver son linge sale en famille

Quiconque a suivi attentivement le processus qui a débouché sur l'adoption du projet de loi de Colleen Beaumier aura pu observer qu'une forte indignation est à l'origine du projet de loi – et du vaste appui recueilli par celui-ci. Les députés et des membres du grand public étaient absolument scandalisés par le comportement de certains hauts fonctionnaires, qui ont tronqué ou détruit des documents pour faire entrave au droit d'accès. Des incidents de ce genre se sont produits à la Défense nationale, à Santé Canada et à Transports Canada. Tous ont fait l'objet d'une enquête minutieuse et ont été révélés au public par le Commissariat à l'information. Et aucun n'aurait été mis au jour sans des « dénonciateurs » courageux, provenant de ces organisations, et un organisme d'enquête indépendant et impartial, de l'extérieur de ces organisations.

Cela n'est pas une coïncidence si le projet de loi de M^me^ Beaumier prend la forme d'une modification à la *Loi sur l'accès à l'information* plutôt qu'au *Code criminel*. Elle, de même que tous les députés, voulaient que les allégations de contraventions à l'article 67.1 soient traitées indépendamment des institutions dans lesquelles elles ont été commises. Le risque d'interventions illicites à l'égard des éléments de preuve et des témoins est en effet trop élevé dans de tels cas pour laisser les institutions fédérales faire enquête à l'égard d'allégations de contraventions à l'article 67.1.

Pourtant, c'est exactement ainsi que le gouvernement veut procéder. Les organismes responsables de la politique relative à l'accès à l'information,

c'est-à-dire le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice, ont en effet décidé que les institutions fédérales laveraient leur linge sale en famille. Dans sa directive datée du 17 septembre 1999, le Conseil du Trésor énonçait à l'intention des ministères l'interprétation à donner à l'article 67.1 et la marche à suivre concernant l'instruction des infractions possibles. Il recommandait :

> « Le Commissaire à l'information a recommandé que son bureau soit avisé de toutes les allégations d'infraction à l'article 67.1 de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais nous n'avons pas accepté cette recommandation. Nous continuons de conseiller aux institutions de traiter les allégations de la sorte de la même façon que n'importe quelle autre allégation d'action criminelle visée par le document *Politique et normes sur la sécurité*; une fois que le sous-ministre aura été mis au courant de l'allégation, il prendra une décision en ce qui a trait à la notification de l'allégation à l'organisme compétent chargé du respect de la loi. »

C'est écrit noir sur blanc! N'appelez pas le Commissaire; menez une enquête interne, puis le sous-ministre décidera s'il convient de faire appel à un organisme de respect de la loi. Le ministère chargé du Premier ministre a pris les devants en indiquant à tous ses responsables de signaler les allégations d'infraction possible à l'article 67.1 au directeur des Opérations de sécurité du BCP, à qui reviendrait la conduite d'une enquête interne à cet égard. Les résultats de l'enquête seront-ils un jour connus? Le demandeur en sera-t-il informé? La réponse est : Pas nécessairement.

L'absurdité de l'approche adoptée par le gouvernement saute immédiatement aux yeux de quiconque connaît l'histoire récente. Rappelons-nous que, dans les incidents de destruction de documents qui se sont produits à la Défense nationale, des hauts fonctionnaires, y compris des responsables du bureau du juge-avocat général, savaient que des ordres avaient été donnés pour la destruction de documents, mais n'avaient rien fait à cet égard.

Rappelons-nous aussi que les autres incidents de destruction illicite de documents qui ont été mis au jour ces dernières années mettaient tous en cause des hauts fonctionnaires. Pendant les enquêtes menées à ce sujet, les sous-chefs des institutions en cause se sont porté à la défense de leurs fonctionnaires, au lieu d'examiner avec objectivité les éléments de preuve et de prendre les mesures qui s'imposent. Après tout, il est tout à fait humain de refuser de croire qu'une personne avec laquelle on travaille étroitement aurait pu commettre des méfaits.

Non, à cet égard, le gouvernement n'a pas adopté une politique judicieuse. Cette approche consistant à « faire enquête à son propre sujet » ressemble drôlement à de la limitation des dégâts; elle ne pourra qu'engendrer méfiance et cynisme – à bon droit.

Le bon sens a prévalu

Heureusement, tous les ministres ne souhaitent pas que leur ministère se conforme à la politique du Conseil du Trésor. Ainsi, le ministre de la Défense nationale a décidé que, dans son ministère, il conviendrait de prendre les

mesures suivantes dans les cas d'allégations de destruction illicite de documents :

1. Informer le ministre;
2. Informer le demandeur de la situation et de son droit de déposer une plainte à ce sujet auprès du Commissaire à l'information;
3. Décider de la meilleure façon de mener enquête à l'égard des allégations de concert avec le Commissariat à l'information.

Il semblerait que le bon sens ait prévalu ailleurs aussi. Ainsi, le ministre des Finances a récemment rejeté l'idée de mener une enquête interne à l'égard d'allégations de dissimulation de documents visés par une demande de communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a plutôt choisi de confier l'enquête au Commissaire à l'information pour s'assurer que lui-même et les membres du public disposeront de résultats indépendants, impartiaux et approfondis.

L'on ne peut qu'espérer que ces deux « distanciations » de la ligne de parti encourageront la présidente du Conseil du Trésor à réexaminer sérieusement la politique relative aux allégations de pratiques douteuses en matière de traitement des documents.

Les dossiers du recensement devraient-ils rester secrets à jamais?

Une lutte stratégique a été menée au cours de l'année écoulée sur la question de savoir si devrait disparaître le secret imposé par l'article 17 de la *Loi sur la statistique*, lequel protège depuis 1901 les dossiers du recensement.

La question est importante pour nombre de chercheurs et de généalogistes. Dans ce cas, le secret qui entoure les dossiers du recensement ne diminue en rien la responsabilité qu'ont les gouvernements envers les citoyens. Il s'agit néanmoins d'un bon exemple de situation où la nécessité légitime du maintien du secret (afin de protéger la vie privée des citoyens) n'a pas dûment été mise en équilibre avec l'avantage légitime de la communication des dossiers du recensement pour utilisation et consultation par le public.

Le Commissaire à la protection de la vie privée antérieur, Bruce Phillips, a insisté auprès du gouvernement pour que les dossiers du recensement restent secrets.

Selon M. Phillips, le recensement a toujours comporté, et comportera encore dans l'avenir, des questions de nature très délicate pour les citoyens. Étant donné qu'il est obligatoire de participer au recensement, M. Phillips croit que, en contrepartie, l'anonymat des répondants devrait être garanti. Cependant, faut-il nécessairement que ce soit tout l'un, tout l'autre?

À l'heure actuelle, la population ne peut accéder aux réponses données à chacun des recensements depuis 1901, du moins pas sous une forme qui pourrait révéler l'identité des répondants. Cette interdiction provient d'une action réciproque de la *Loi sur la statistique* (article 17) et de la *Loi sur l'accès à l'information* (article 24).

La *Loi sur l'accès à l'information* renferme une disposition « nonobstant toute autre loi » et elle a donc préséance sur les dispositions relatives au secret de toute autre loi. L'article 17 de la *Loi sur la statistique* place donc les dossiers nominatifs du recensement sous le secret

mais, toutes choses égales d'ailleurs, la *Loi sur l'accès à l'information* l'emporte et le voile du secret devrait être levé.

La *Loi sur l'accès à l'information* renferme toutefois une disposition générale : l'article 24 prévoit en effet que le secret est maintenu dans les cas d'information rendue secrète en vertu d'une autre loi, si cette dernière est inscrite à l'Annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*. Vous aurez compris que l'article 17 de la *Loi sur la statistique* figure à ladite annexe. L'information liée au recensement doit donc demeurer secrète – sans possibilité de pouvoir discrétionnaire, de critère subjectif ou de divulgation après un certain délai. Même le mieux gardé des secrets du Cabinet ne jouit pas d'une telle protection.

Il est toutefois étonnant de constater qu'il semble n'y avoir aucun document, lettre, document officiel du gouvernement, article de journal, correspondance ou allocution sur les raisons de l'existence de l'article 17 de la *Loi sur la statistique*. Chose encore plus surprenante, l'amendement ne traite que des futurs recensements et permet la consultation des dossiers du passé. Comme la nature déteste le vide, il existe de nombreuses interprétations des raisons de l'adoption de cette disposition, mais la vérité est que nous ne le saurons jamais, à moins que d'autres renseignements sur cette période ne se fassent jour.

Un peu d'information a toutefois fait surface. Ainsi, l'article 23 de l'Instruction à l'intention des fonctionnaires, commissaires et recenseurs (publiée dans la Gazette du Canada d'avril 1911) renferme l'article 36. Il y est indiqué que des documents clairs et lisibles doivent être conservés parce que « le but du recensement est d'obtenir des statistiques permanentes, et les tableaux seront conservés aux Archives du Canada. » L'article 36, soit dit en passant, s'inscrit dans la section de l'Instruction intitulée « Instruction se rapportant à tous les tableaux ». Dans l'article 16 de l'Instruction, on peut lire que le recensement « sera utile au point de vue historique pour retracer l'origine et le développement des villes de l'avenir. » Bien qu'il y ait eu un motif valable pour préconiser la protection des renseignements recueillis à l'occasion des recensements, selon l'utilité que les gouvernements pouvaient accorder à certains d'entre eux, comme l'information sur l'impôt et sur les entreprises, il ne semble pas que les modifications de 1905 aient eu pour but d'empêcher, de façon permanente, les Canadiens d'avoir accès aux réponses données aux recensements après une période raisonnable, quelle qu'elle soit.

Je suis cependant en mesure de fournir une opinion éclairée des raisons qui ont fait que l'article 17 de la *Loi sur la statistique* figure à l'Annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ainsi donc, au début des années 1980, Statistique Canada avait souligné au ministre des Communications de l'époque, parrain du projet de loi, que toute perte du secret absolu découragerait la participation volontaire au recensement. Selon Statistique Canada, toute augmentation significative du taux de nonparticipation compromettrait l'existence d'un recensement national fiable. Le statisticien en chef continue de redouter une telle situation, ce qui est tout à fait justifié.

Lorsque le Parlement a adopté l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* (avec le pouvoir de faire accepter les dispositions relatives au secret des autres lois),

il a reconnu le danger réel que cela représentait pour le concept de transparence. Trente-trois dispositions accompagnaient la Loi lorsque celle-ci fut adoptée. Le Parlement a donc indiqué dans la Loi qu'un comité parlementaire devrait examiner chaque disposition de l'Annexe II dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la Loi.

Par conséquent, en 1986, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a déposé un rapport sur la pertinence de l'article 24 et des diverses dispositions incluses dans l'Annexe II, dont l'article 17 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

À l'unanimité, le Comité en est venu à cette étonnante conclusion :

> « Nous avons conclu qu'en règle générale, l'Annexe II de la Loi est inutile. Selon nous, dans chaque cas, les types d'informations protégés par une des dispositions énumérées seraient suffisamment protégés par une ou plusieurs des exceptions déjà énoncées dans la *Loi sur l'accès à l'information*. » (p. 134)

Malgré cette conclusion générale, le Comité parlementaire n'a pas osé aller de l'avant avec trois éléments touchant le secret, dont le respect des données du recensement. Le Comité a déclaré à ce sujet :

> « Même si nous avons conclu que les intérêts protégés par les dispositions énoncées à l'Annexe II pourraient être adéquatement protégés grâce aux exceptions déjà prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*, nous sommes persuadés qu'il est nécessaire de maintenir trois exceptions explicites. Les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la *Loi sur la statistique* et de la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers* qui sont actuellement énumérées dans l'Annexe concernent les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu ainsi que ceux fournis par les particuliers, les corporations et les syndicats ouvriers à des fins statistiques. Même si ces renseignements sont déjà amplement protégés grâce aux exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité estime qu'il est essentiel que des organismes comme Statistique Canada puissent donner à ceux qui leur communiquent des renseignements l'assurance que ces renseignements seront traités en toute confiance. » (p. 135)

La raison de cet excès de prudence entourant le secret des dossiers du recensement ne résiste pas à une analyse approfondie. Les dispositions d'exemption figurant ailleurs dans la *Loi sur l'accès à l'information* offrent une protection raisonnable et suffisante pour tous les renseignements de nature délicate détenus par le gouvernement. À mon avis, rien dans les données figurant dans les dossiers du recensement ne permet de dire qu'elles sont de nature plus délicate que les milliers d'autres renseignements personnels de tout genre détenus par le gouvernement : casiers judiciaires, troubles médicaux, transactions financières ou même la banque de données longitudinales de DRHC nouvellement annoncée et nouvellement démantelée.

Si l'article 17 de la *Loi sur la statistique* était retiré de l'Annexe II, quelles seraient alors les règles relatives aux dossiers du recensement? La réponse concise est la suivante : les dossiers du recensement sous forme nominative

seraient accessibles aux Archives nationales 92 ans après le recensement. Ce résultat découle de la lecture de l'alinéa 19(2)*c*) de la *Loi sur l'accès à l'information*, de l'alinéa 8(2)*b*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et du paragraphe 6*d*) du *Règlement sur la protection des renseignements personnels*. Ce délai constitue une période de protection raisonnable entre les attentes en matière de protection des renseignements personnels des répondants et l'intérêt du public qui souhaite avoir accès aux dossiers du recensement à des fins de recherche.

Il est réconfortant de constater que le statisticien en chef du Canada ait demandé que, à l'avenir, le secret ne soit plus garanti pour assurer la participation volontaire au recensement. Devant le Comité d'experts sur l'accès aux dossiers historiques du recensement, celui-ci a déclaré que, tant que la période de nondivulgation dépassera la longévité moyenne des gens, il y a peu de raisons de croire que la peur de la violation de la vie privée freine la participation. C'est du moins l'expérience qu'ont vécu la majorité des autres pays occidentaux.

Bien entendu, il reste la question de savoir si les règles devraient être assouplies rétroactivement. Le statisticien en chef juge que sa capacité de présenter les nouvelles règles, prospectivement, sera sérieusement compromise si les gens viennent à penser que les règles peuvent à n'importe quel moment dans l'avenir être changées.

Pourtant, nous devons également nous rappeler les raisons très légitimes préconisant l'ouverture des dossiers du recensement après une « quarantaine » appropriée. Prenons, par exemple, la position de l'*Association of Canadian Archivists* qui estime qu'il serait justifié de changer les règles sur la protection des renseignements personnels. Dans une récente lettre qu'elle faisait parvenir au Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, l'Association déclarait ce qui suit :

> [Traduction] « Nous représentons des chercheurs de tous les horizons, des généalogistes à la recherche d'information sur leur patrimoine ethnique aux journalistes désireux d'intégrer une perspective historique à leurs articles, en passant par les médecins qui retracent les maladies génétiques dans les arbres généalogiques. Les données du recensement qui ont déjà été divulguées (Recensements de la Nouvelle-France des années 1600 jusqu'à 1901) permettent d'obtenir de l'information personnelle et familiale, de découvrir les communautés et d'apprendre l'histoire générale de notre pays. De plus, les dossiers du recensement sont utiles pour faire des recherches favorisant la compréhension des groupes ethniques et autochtones, et pour corriger les erreurs du passé. » (19 mars 2000)

Bien entendu, la Société historique du Canada était tout aussi éloquente, dans son mémoire présenté au Comité d'experts, sur l'importance pour le pays de libéraliser – même rétroactivement – les règles sur la protection des renseignements recueillis à l'occasion des

recensements. De même, la Société a fait des recherches sur la soi-disant « promesse » de confidentialité faite par le gouvernement de Sir Wilfrid Laurier avant le recensement spécial de l'Ouest de 1906. Elle n'a trouvé aucune preuve pour étayer l'idée voulant que les documents relatifs au recensement restent secrets à tout jamais.

Devant l'absence de tout débat privé ou public sur ces dispositions, en 1905, je crois que la législation n'avait pas pour but de s'appliquer, à perpétuité, à tout nouveau recensement ultérieur, ni d'empêcher le transfert des dossiers du recensement aux Archives nationales.

Toutefois, pour le meilleur ou pour le pire, les Canadiens ont, depuis le recensement de 1901, reçu l'assurance juridique de la protection des renseignements personnels, le plus récemment en 1983, lorsque l'article 17 de la *Loi sur la statistique* a été intégré à l'Annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'on s'attend *de facto* à ce que les dossiers des recensements ultérieurs à 1901 soient protégés. Puis-je suggérer que l'on pourrait respecter cette attente en faisant la distinction entre les formulaires détaillés et les formulaires sommaires. Pour l'avenir, tous les dossiers du recensement seraient accessibles après 92 ans. Pour le passé, les dossiers seraient disponibles après 92 ans, à l'exception des formulaires détaillés, qui, après tout, contiennent les renseignements personnels les plus délicats. De cette façon, un équilibre sera redéfini entre le droit à la protection des renseignements personnels et le droit du public à l'accès à cette information.

Sommaire

L'exercice 1999-2000 s'est avéré une année difficile pour le Commissariat à l'information et pour la *Loi sur l'accès à l'information*. Le gouvernement, d'une part, n'a toujours pas déposé les réformes promises depuis longtemps à ce texte de loi, et, d'autre part, a orchestré la défaite d'un projet de loi d'initiative parlementaire proposant une réforme exhaustive. Le projet de loi aurait donné au Comité permanent de la justice et des questions juridiques l'occasion idéale de tenir des audiences publiques sur la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* et d'adapter celle-ci aux conditions du XXI^{e} siècle.

Aussi, les organismes responsables de l'administration fédérale ont tout mis en œuvre – à partir du retrait de ressources jusqu'aux contestations juridiques – pour miner le fonctionnement du Commissariat à l'information. Il semblerait que le gouvernement n'ait rien contre les chiens de garde, tant que ceux-ci ne mordent pas!

C'est vrai, la culture du secret fleurit, mais il y a des signes encourageants. Il semblerait, enfin, que les ministères soient déterminés à résoudre l'éternel problème des retards dans le traitement des demandes de communication. Il est vrai, aussi, que le soutien accordé par les tribunaux au droit de savoir ne s'est pas démenti. Le respect de la *Loi sur l'accès à l'information* nécessitera encore pour quelque temps une lutte de tous les instants – mais son avènement ne fait aucun doute.

ENQUÊTES

Pendant l'année visée par le présent rapport, on a déposé 1 359 plaintes auprès du Commissaire contre des institutions fédérales (voir le Tableau 1); 49 p. 100 de toutes les plaintes dont le traitement est terminé concernaient des retards (voir le Tableau 2). L'an dernier, en comparaison, 49,5 p. 100 des plaintes concernaient des retards. De toute évidence, il persiste à l'échelle du système entier un problème chronique de non-respect des délais de traitement prescrits par la Loi. Par conséquent, le Commissariat continue d'accorder la priorité à la résolution de ce problème.

Dans la grande majorité des cas, les plaintes ont été résolues (99,9 p. 100 des cas, pour être plus précis). Le Tableau 2 indique qu'on a mené 1 529 enquêtes. Dans trois de ces cas, le problème n'a pas été résolu, et tous seront portés devant la Cour fédérale aux fins de résolution.

Comme on peut le voir dans le Tableau 3, le délai d'exécution pour les enquêtes relatives aux plaintes a augmenté de 4,34 mois par rapport aux 3,99 mois enregistrés l'an dernier. Ce délai d'exécution demeure inacceptable; il ne respecte pas le délai de trois mois recommandé par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, en 1987. De même, le Tableau 1 signale que l'arriéré d'enquêtes incomplètes continue d'atteindre des proportions inquiétantes. L'an dernier, cet arriéré s'établissait à 742 plaintes, alors que cette année, on en a compté 571. Si le gouvernement ne nous accorde pas les ressources nécessaires pour engager des enquêteurs supplémentaires, les Canadiens risquent de se voir privés d'un moyen de redressement efficace pour les infractions au droit d'accès.

Au cours de l'année visée dans le rapport précédent, le Commissariat, en collaboration avec le Conseil du Trésor, a soigneusement examiné ses besoins sur le plan des ressources. Cette révision, qu'on appelle « révision des services votés », a donné lieu à une présentation au Conseil du Trésor visant l'obtention de ressources supplémentaires. Les ministres du Conseil du Trésor ont décidé de n'accorder que la moitié des fonds demandés, sans toutefois justifier leur décision.

Les cinq institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes en 1999-2000 sont :

- Santé Canada 307
- Défense nationale 216
- Affaires indiennes et du Nord canadien 167
- Citoyenneté et Immigration Canada 135
- Agence des douanes et du revenu du Canada 78

Toutes ces institutions figuraient également au palmarès des cinq ayant reçu le plus grand nombre de plaintes l'an dernier. La liste pour 1998-1999 était en effet la suivante :

- Santé Canada 336
- Défense nationale 289
- Affaires indiennes et du Nord canadien 158
- Revenu Canada 131
- Citoyenneté et Immigration Canada 110

Deux institutions parmi les cinq les plus visées ont reçu davantage de plaintes cette année par rapport à l'an dernier.

Ainsi, Affaires indiennes et du Nord canadien a reçu 5 p. 100 plus de plaintes, tandis que Citoyenneté et Immigration en a reçu 19 p. 100 de plus.

Les trois autres institutions parmi les cinq les plus visées ont reçu moins de plaintes cette année par rapport à l'an dernier : ainsi, Revenu Canada a enregistré une baisse de 40 p. 100, tandis que pour la Défense nationale, la baisse s'établissait à 25 p. 100, et à 9 p. 100, pour Santé Canada.

Au cours de l'année visée par le présent rapport, le Commissaire à l'information a publié un rapport spécial au Parlement faisant état de « fiches de rendement » relatives au respect des délais dans les institutions suivantes :

- Citoyenneté et Immigration Canada
- Affaires étrangères et Commerce international
- Santé Canada
- Défense nationale
- Bureau du Conseil privé
- Agence des douanes et du revenu du Canada
- Transports Canada
- Développement des ressources humaines Canada

On peut obtenir les fiches de rendement auprès du Commissariat à l'information ou en consultant le site Internet du Commissariat. Voir aux pages 15 à 16 un sommaire des résultats.

Rigueur des enquêtes

Au cours de l'année visée par le présent rapport, huit assignations ont été délivrées : une à un sous-chef d'institution fédérale, deux à des responsables d'institutions, trois à des représentants d'entités du secteur privé, et deux à une institution en vue de la production de documents.

Le Commissaire a poursuivi sa politique de « tolérance zéro » à l'égard des retards. Des ministres et des sous-ministres ont été appelés à expliquer les raisons de retards déraisonnables. Leurs explications ont été reçues directement, sans intermédiaires. Cette année, toutefois, il n'a pas été nécessaire de délivrer des assignations afin d'obtenir la coopération de hauts fonctionnaires pour que ceux-ci expliquent les raisons des retards et les solutions proposées à cet égard. Toutes les assignations ont été délivrées dans le cadre d'enquêtes concernant des plaintes relatives à des exceptions qui ne s'appliquent pas ou concernant des réponses incomplètes ou tendancieuses.

Visite sur place

Pendant l'année visée par le présent rapport, plusieurs institutions ont demandé au Commissaire s'il accepterait d'examiner des documents sur place. Ces institutions estimaient en effet que les documents en question contenaient de l'information à caractère très délicat, dont la sécurité ne pouvait être garantie qu'en gardant ceux-ci sur place.

Dans ces cas, le Commissaire a insisté pour que les documents soient envoyés à son bureau. Il a fondé sa position sur les deux raisons suivantes : premièrement, l'examen, aux fins d'une enquête, de documents que le gouvernement souhaite garder secrets constitue une opération détaillée, supposant des consultations entre l'enquêteur, la direction et les conseillers juridiques ainsi que l'examen des précédents. Il est pratiquement impossible de mener un examen détaillé et consultatif d'une telle nature à l'extérieur des bureaux du Commissaire à l'information.

Deuxièmement, le Commissaire a indiqué que – conformément aux dispositions législatives pertinentes –, ses bureaux et

ses employés répondent aux normes de sécurité les plus élevées, applicables à l'information la plus délicate que détienne le gouvernement. Les documents conservés dans les bureaux du Commissaire à l'information reçoivent une protection qui est égale ou supérieure à celle que recevraient les documents à leur institution d'origine.

La règle générale est donc que les documents visés par une exception et tous les autres documents que le Commissaire souhaite examiner dans le cadre de ses enquêtes seront retirés à l'institution d'origine pour être envoyés aux bureaux du Commissaire à l'information. Les institutions peuvent se charger elles-mêmes de la livraison des documents à destination et en provenance des bureaux du Commissaire, à moins que le Commissaire souhaite procéder d'une autre façon.

Renvoi dans les 10 jours

Cette année également, une institution a éprouvé les limites du paragraphe 36(5) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui stipule :

> « Les personnes ou les institutions fédérales qui produisent des pièces demandées en vertu du présent article peuvent exiger du Commissaire à l'information qu'il renvoie ces pièces dans les dix jours suivant la requête qu'elle lui présente à cette fin, mais rien n'empêche le Commissaire d'en réclamer une nouvelle production. »

Dans les 17 années qui ont suivi l'adoption de la Loi, cette disposition a été interprétée comme s'appliquant aux documents originaux et autres « choses » pour lesquels la personne ou l'institution tenue de les produire a un droit de propriété. Par conséquent, lorsque les institutions fournissent copie de documents au Commissaire à l'information, elles ne demandent pas ou ne s'attendent pas que ceux-ci leur soient renvoyés avant l'achèvement de l'enquête.

Habituellement, cette façon de procéder s'applique aux documents fournis au Commissaire au cours d'une enquête qui sont censés être renvoyés ou détruits à l'issue de l'enquête – à moins, bien entendu, que l'on prévoie que l'affaire sera déférée à la Cour fédérale pour révision.

Cette année, toutefois, le BCP a demandé au Commissaire à l'information de lui renvoyer dans les dix jours jusqu'aux copies de documents qu'il lui avait fournis au cours d'une enquête. Étant donné qu'il faut en moyenne quatre mois environ au Commissaire pour mener à bien une enquête, la perspective de retourner au BCP les documents en question puis de demander qu'on les lui renvoie à nouveau, et ainsi de suite, pendant toute la durée de l'enquête semblait tout à fait ridicule.

Il semble, que dans cette affaire, le BCP cherchait à s'assurer que, d'ici à la fin de l'enquête, le Commissaire à l'information n'aurait en sa possession aucun document lui appartenant de sorte que le Commissaire ne puisse pas produire de tels documents à la Cour fédérale à l'appui de poursuites qu'il pourrait engager à l'égard du refus du BCP de communiquer les documents demandés. Le BCP espérait, par ce moyen, exercer un plein contrôle sur les documents qui seraient fournis à la Cour fédérale dans le contexte d'une révision en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire a fait savoir au BCP qu'il n'acceptait pas son interprétation du paragraphe 36(5) et qu'il n'avait aucune intention de s'amuser à déplacer les documents de ses bureaux aux bureaux du BCP et des bureaux du BCP à ses bureaux tous les dix jours. Il a indiqué au BCP que, chaque fois qu'on

lui demanderait de renvoyer des exemplaires de documents, il le ferait une fois, par politesse, mais en garderait une copie, qu'il utiliserait aux fins de l'enquête. Bien entendu, les originaux seraient traités conformément au paragraphe 36(5), tel qu'il est censé s'appliquer.

Il faut espérer que les institutions fédérales ne demanderont que leur soient renvoyés les originaux, en vertu du paragraphe 36(5), que lorsqu'elles ont réellement besoin des documents en question à des fins opérationnelles. Il serait préférable que les institutions fournissent au Commissaire des copies des originaux (sauf indication contraire), qui seront renvoyées ou détruites à la fin de l'enquête ou transmises à la Cour fédérale en vue de la révision de l'affaire, s'il y a lieu.

Tableau 1

ÉTAT DES PLAINTES

	Du 1er avril 1998 au 31 mars 1999	Du 1er avril 1999 au 31 mars 2000
Non achevées de l'année précédente	423	742
Ouvertes durant l'année	1 670	1 359
Achevées durant l'année	1 351	1 530
Sous enquête	742	571

Tableau 2

CONCLUSIONS DES PLAINTES

CATÉGORIE	CONCLUSIONS				TOTAL	%
	Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Abandonée		
Refus de communiquer	276	3	222	36	537	35.0
Retard (présomption de refus)	685	–	27	37	749	49.0
Prorogation de délai	70	–	59	5	134	8.8
Droits	31	–	16	8	55	3.6
Langue	–	–	–	–	–	–
Publications	–	–	–	–	–	–
Divers	26	–	26	3	55	3.6
TOTAL	1 088	3	350	89	1 530	100 %
100%	71,2	0.1	22,9	5,8		

Tableau 3

DÉLAI D'EXÉCUTION

	97.04.01 – 98.03.31		98.04.01 – 99.03.31		99.04.01 – 2000.03.31	
CATÉGORIE	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de communiquer	6,23	576	5,86	526	5,99	537
Retard (Présomption de refus)	2,19	594	2,50	669	3,44	749
Prorogation de délai	3,05	93	2,80	71	2,33	134
Droits	5,81	64	5,69	45	5,41	55
Langue	8,04	3	–	–	–	–
Publications	–	–	–	–	–	–
Divers	3,36	49	4,54	40	4,34	55
MOYENNE	**4,16**	**1 379**	**3,99**	**1 351**	**4,34**	**1 530**

Tableau 4

RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Aban-donée	**TOTAL**
Affaires étrangères et Commerce international	28	–	14	1	43
Affaires indiennes et du Nord canadien	125	–	34	8	167
Agence canadienne de développement international	2	–	2	–	4
Agence canadienne d'évaluation environnementale	2	–	–	–	2
Agence canadienne d'inspection des aliments	8	–	5	–	13
Agence de promotion économique du Canada atlantique	3	–	2	1	6

suite...

Tableau 4 *(suite)*

RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Aban-donée	TOTAL
Agence des douanes et du revenu du Canada	45	–	22	11	78
Agriculture et Agroalimentaire Canada	16	–	3	–	19
Anciens Combattants Canada	2	–	3	–	5
Archives nationales du Canada	10	–	41	2	53
Banque de développement du Canada	1	–	1	1	3
Bureau de la sécurité des transports du Canada	2	–	–	–	2
Bureau de l'inspecteur général du SCRS	–	–	1	–	1
Bureau d'information du Canada	–	–	–	1	1
Bureau du Conseil privé	22	–	2	1	5
Bureau du surintendant des institutions financières	–	–	1	–	1
Citoyenneté & Immigration Canada	91	1	19	24	135
Commission canadienne des droits de la personne	1	–	–	–	1
Commission canadienne d'examen des exportations des biens culturels	–	1	–	–	1
Commission de la fonction publique du Canada	1	–	2	–	3
Commission de l'énergie atomique du Canada	1	–	–	–	1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	9	–	3	–	12
Commission des plaintes du public contre la GRC	5	–	–	–	5

continued...

Tableau 4 *(suite)*

RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Aban-donée	TOTAL
Condition féminine Canada	1	–	–	–	1
Conseil national de recherches du Canada	–	–	1	–	1
Corporation commerciale canadienne	–	–	–	1	1
Défense nationale	149	–	52	15	216
Développement des ressources humaines Canada	10	–	7	1	18
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	–	–	–	1	1
Environnement Canada	15	1	9	1	26
Finances Canada	8	–	5	–	13
Gendarmerie royale du Canada	22	–	16	3	41
Industrie Canada	21	–	2	1	24
Justice Canada	28	–	17	1	46
Monnaie royale canadienne	–	–	1	–	1
Musée canadien des civilisations	2	–	–	–	2
Office national des libérations conditionnelles	1	–	–	–	1
Office national du film	–	–	1	–	1
Patrimoine canadien	4	–	4	–	8
Pêches et Océans Canada	26	–	16	–	42
Ressources naturelles Canada	4	–	5	–	9
Santé Canada	294	–	9	4	305
Secrétariat du Conseil du Trésor	17	–	2	–	19
Service canadien du renseignement de sécurité	3	–	8	1	12

suite...

Tableau 4 *(suite)*

RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Aban-donée	TOTAL
Service correctionnel du Canada	28	–	18	–	46
Société canadienne d'assurance dépôts	1	–	–	–	1
Société canadienne de développement de l'industrie cinématographique	–	–	1	–	1
Société canadienne des ports	5	–	1	–	6
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1	–	1	1	3
Société du crédit agricole du Canada	–	–	1	–	1
Société portuaire de Vancouver	1	–	–	1	
Solliciteur général du Canada	6	–	–	2	8
Statistique Canada	1	–	1	–	2
Transports Canada	44	–	12	6	62
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	21	–	4	2	27
Tribunal canadien des droits de la personne	1	–	–	–	1
TOTAL	**1 088**	**3**	**350**	**89**	**1 530**

Tableau 5

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES

	Reçues	Fermées
Hors Canada	82	64
Terre-Neuve	17	16
Île du Prince Édouard	0	1
Nouvelle-Écosse	84	65
Nouveau-Brunswick	6	8
Québec	263	249
Région de la capitale nationale	488	757
Ontario	168	165
Manitoba	60	33
Saskatchewan	7	6
Alberta	30	26
Colombie-Britannique	152	140
Yukon	1	0
Territoires du Nord-Ouest	1	0
TOTAL	**1 359**	**1 530**

A : Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information* est énoncé à l'article 2 de la Loi et veut que les décisions quant à la communication d'information gouvernementale soient susceptibles de révision par des instances indépendantes du gouvernement. Le Commissariat et la Cour fédérale du Canada constituent les deux niveaux de recours indépendant prévus par la Loi.

Les demandeurs qui ne sont pas satisfaits des réponses obtenues du gouvernement à l'égard de leur demande d'accès doivent tout d'abord porter plainte auprès du Commissaire à l'information. S'ils ne sont toujours pas satisfaits des résultats de l'enquête de celui-ci, ils peuvent demander à la Cour fédérale de revoir la réponse du ministère. Si le Commissaire à l'informa-

Tableau 1

RECOURS EN RÉVISION REÇUS

Année	Dossiers ouverts	Dossiers fermés	Arriéré
1983	2	0	2
1984	13	6	9
1985	31	12	28
1986	55	14	69
1987	30	39	60
1988	67	62	64
1989	36	30	70
1990	57	34	93
1991	45	24	114
1992	59	60	113
1993	54	79	89
1994	34	41	80
1995	33	45	68
1996	32	39	61
1997	37	46	52
1998	76	36	92
1999	43	71	64

tion n'est pas satisfait de la réponse à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, d'obtenir de la Cour fédérale qu'elle examine l'affaire.

Pour l'année visée par le présent rapport, le Commissariat a mené enquête à l'égard de 1 530 plaintes. Seulement trois affaires n'ont pas pu être réglées à la satisfaction du Commissaire et se sont soldées par le dépôt de trois nouvelles requêtes en révision par le Commissaire. Par ailleur, une requête a été faite à la Cour fédérale en plus d'une plainte reçue durant l'année fiscale 1998-1999. Des demandeurs mécontents de l'issue de leur demande de communication ont déposé huit requêtes en révision devant la Cour fédérale. Et 31 demandes relatives à la communication de documents ont été soumises par des tiers.

I. Gestion judiciaire des litiges relatifs à l'accès à l'information devant la Cour fédérale

Le Tableau 1 indique le nombre de recours en révision reçus et traités par la Cour fédérale de 1983 à 2000.

Il convient de féliciter la Cour fédérale pour avoir traité sans délai les litiges relatifs à l'accès à l'information. L'arriéré d'affaires en suspens est en voie de diminuer, et il semble que les nouvelles Règles de la Cour fédérale (1998), qui assurent un traitement efficace de tous les dossiers relatifs à l'accès à l'information, rendent justice aux litiges relatifs à l'accès à l'information.

B : Le Commissaire devant les tribunaux

I. Causes réglées

Le Commissaire à l'information du Canada c. le président de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique *(A-292-96) Cour d'appel*

(Voir la page 23 et 24 du Rapport annuel 1994-1995, la page 25 du Rapport annuel 1995-1996, et la page 32 du Rapport annuel 1998-1999, pour de plus amples renseignements). Dans cette affaire, le Commissaire à l'information en avait appelé de la décision rendue le 18 mars 1996 par le juge McGillis. Celle-ci avait rejeté l'avis qu'avait donné le Commissaire au président de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique de communiquer le nombre d'emplois qui ont été créés par les entreprises ayant reçu une aide financière de l'Agence en vertu du programme Action. Le programme vise à encourager les petites et moyennes entreprises établies dans le Canada atlantique. La Cour d'appel avait entendu l'appel du Commissaire à l'information le 17 novembre 1999 et tranché le même jour en sa faveur.

La Cour d'appel a statué que le juge de première instance avait erré en concluant que les renseignements ne devaient pas être communiqués parce qu'ils sont visés par l'exception prévue à l'alinéa 20(1)*b*) de la Loi (renseignements commerciaux fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tel de façon constante par ce tiers). Elle a conclu que la juge de première instance avait, à tort, admis des déclarations non solennelles de quelques-unes des compagnies visées

à l'effet que les renseignements étaient traités comme étant de nature confidentielle de façon constante. Il revenait donc à l'Agence de montrer à la Cour, preuve directe à l'appui, que les renseignements en question étaient de nature confidentielle et étaient traités comme tel de façon constante par les tiers. La Cour d'appel a donc ordonné à l'Agence de divulguer le nombre réel d'emplois créés.

***Petzinger c. le Commissaire à l'information du Canada et le Procureur général du Canada** (A-692-97, A-693-97 et A-728-97) Cour d'appel*

(Voir aux pages 40-42 et 37 respectivement des Rapports annuels 1997-1998 et 1998-1999 le contexte et les faits nouveaux intervenus dans cette affaire, laquelle a été entendue par la Section de première instance et la Cour d'appel.)

Bonnie Petzinger, coordonnatrice de l'accès à l'information à la Défense nationale, a interjeté appel à l'égard de trois ordonnances du juge MacKay, notamment l'ordonnance rejetant l'ensemble de la cause en raison du peu de chances qu'elle avait de réussir et refusant à M^me^ Petzinger le droit de modifier le type de redressement qu'elle demandait à la Cour de lui accorder contre le Commissaire à l'information. D'après le juge MacKay, rien dans le dossier de la plaignante ne portait à croire que ses droits avaient été lésés par le rapport et les recommandations du Commissaire. Il a conclu que les pratiques d'enquête du Commissaire étaient parfaitement légales et que M^me^ Petzinger n'aurait pas dû contester le bien-fondé des recommandations puisque tout ce qu'elle avait le droit de remettre en question consistait à savoir si l'enquête avait été légale.

La Cour d'appel a entendu l'appel de M^me^ Petzinger le 12 janvier 2000 et a fait connaître ses motifs le même jour, en donnant raison au Commissaire à l'information. Le comité de trois juges a conclu que le juge MacKay avait le pouvoir de rejeter le recours de M^me^ Petzinger. Il a aussi conclu que M^me^ Petzinger n'avait pas fait la preuve que sa réputation avait été entachée par la recommandation du Commissaire à l'information. Rappelons que le Commissaire avait jugé que le fait que M^me^ Petzinger soit partie à un conflit de travail mettant en cause le demandeur suscitait une crainte raisonnable de partialité dans le traitement des demandes d'accès à l'information du demandeur. Le Commissaire avait recommandé que M^me^ Petzinger se retire du traitement des demandes de communication du demandeur en question.

***Le Commissaire à l'information du Canada c. le ministre de la Défense nationale** (A-785-96) Cour d'appel*

(Il est fait état de cette affaire dans le Rapport annuel 1996-1997, aux pages 33 à 35, et dans le Rapport annuel 1998-1999, à la page 31 et 32.)

Cette affaire a commencé lorsque le ministère de la Défense nationale n'a pas respecté les délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information* pour le traitement d'une demande de communication, puis un certain nombre de délais négociés avec le Commissaire à l'information. Il s'agit donc d'une « présomption de refus ». Le Commissaire à l'information a intenté une poursuite contre la Défense nationale, au nom du demandeur, pour forcer le ministère à donner suite à la demande de

communication. Vingt jours après le dépôt de la requête devant la Cour, la Défense nationale a fait savoir au demandeur qu'elle ne communiquerait pas les renseignements demandés.

Toutefois, le Commissaire souhaitait toujours avoir réponse à certaines questions comme : quelles sont les conséquences lorsqu'un ministère ne répond pas à une demande de communication dans les délais prévus dans la Loi? Une institution gouvernementale peut-elle se prévaloir d'exceptions après la conclusion de l'enquête du Commissaire sur une présomption de refus, mais avant l'audience du recours en révision?

La Section de première instance a convenu que la Défense nationale avait, certes, mis trop de temps pour répondre à la demande de communication, mais que la décision de celle-ci ne constituait pas une « présomption de refus » de communiquer l'information découlant d'une incapacité constante à donner accès à l'information, mais plutôt une décision de refuser la communication qui a été prise après le délai prévu par la Loi. Cela n'empêchait pas l'institution fédérale d'invoquer des exceptions en vertu de la Loi étant donné que le Commissaire avait eu la possibilité d'examiner le bien-fondé des exceptions en question. La Cour a également conclu qu'il ne lui revenait pas de juger du bien-fondé des exceptions, estimant que celles-ci devraient être soumises au Commissaire pour fins d'enquête. La Cour a jugé que la requête en révision était prématurée étant donné que le Commissaire aurait dû enquêter sur les exceptions avant de demander à la Cour de revoir celles-ci.

Le Commissaire a fait appel de cette décision devant la Cour d'appel fédérale, qui l'a débouté le 19 avril 1999. La Cour a en effet conclu qu'une réponse tardive équivalait à un refus. Par conséquent, la requête déposée par le Commissaire auprès de la Cour était prématurée parce que celui-ci aurait dû, en vertu des articles 41 et 42, commencer par examiner le bien-fondé de la décision de l'institution fédérale consistant à refuser la communication de l'information demandée. La Cour a signalé que le Commissaire à l'information avait des pouvoirs d'enquête étendus dont il devrait user pour forcer le ministre de la Défense nationale à justifier son refus de communiquer l'information. Cela signifie que la Cour d'appel estime que le Commissaire a le pouvoir de forcer les institutions à répondre aux demandes de communication. De plus, les institutions fédérales ne peuvent pas invoquer des exceptions discrétionnaires lorsque l'enquête du Commissaire est terminée.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le ministre de la Défense nationale *(T-252-99, T-254-99, T-255-99, T-256-99, T-257-99, T-258-99, T-259-99, T-260-99, T-261-99) Section de première instance*

Il s'agit comme dans le cas A-785-96, aussi d'une « présomption de refus » par la Défense nationale. Dans cette affaire, l'enquête du Commissaire à l'information avait révélé que le Ministère avait négligé, sans raison valable, de donner suite à des demandes de communication dans les délais énoncés dans la Loi. Le Commissaire à l'information avait

recommandé que la Défense nationale y donne suite en fournissant au demandeur des raisons exhaustives et ce, à une date précise négociée avec le Commissaire. La Défense nationale n'a pas respecté ce délai, et le Commissaire à l'information a demandé à la Section de première instance de la Cour fédérale de se pencher sur cette présomption de refus. (Il est fait état de cette affaire dans le Rapport annuel 1998-1999, aux pages 32 et 33.) Cependant, conformément à la décision de la Cour d'appel rendue dans l'affaire A-785-96 mentionné ci-haut, le Commissaire à l'information s'est vu contraint de retirer le recours en révision qu'il avait déposé devant la Section de première instance, le 14 mai 1999.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le président de « Les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée » *(T-732-99) Section de première instance*

Dans cette affaire, le président de la société *Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.* avait refusé la communication d'un rapport de vérification interne établi par la firme *Raymond Chabot Martin Paré*, en 1997. La décision reposait sur les alinéas 21(1)*a*), *b*) et *d*) et l'article 22 de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'alinéa 21(1)*a*) concerne les avis ou recommandations, l'alinéa *b*), les consultations ou délibérations internes, et *d*), des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration d'une institution fédérale qui n'ont pas encore été mis en œuvre. L'article 22 prévoit pour sa part une exception applicable aux renseignements relatifs à des essais et des vérifications ou aux méthodes et techniques employées pour effectuer ceux-ci et dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces opérations ou fausserait leurs résultats.

Après avoir mené enquête à l'égard de la plainte, le Commissaire à l'information a recommandé la communication des documents demandés. Lorsque l'institution fédérale a fait savoir qu'elle ne se plierait pas à la recommandation, le Commissaire a déposé un recours en révision à la Cour fédérale (Section de première instance).

Le 26 janvier 2000, le juge Blais de la Cour fédérale donnait raison au Commissaire à l'information. Il s'est fondé sur l'alinéa 21(2)*b*) pour déterminer que, étant donné que le rapport avait été établi par un consultant ou conseiller privé à une époque où celui-ci n'appartenait pas au personnel d'une institution fédérale, il n'était pas possible d'invoquer les exceptions prévues au paragraphe 21(1) pour empêcher la communication de l'information. Le juge de première instance a également conclu que l'institution fédérale ne pouvait pas invoquer l'article 22 étant donné que le rapport en question faisait état des résultats d'une vérification interne, et non pas d'essais ou de vérifications ou des méthodes et techniques employées pour effectuer ceux-ci. De plus, l'institution fédérale n'a pas fait la preuve que la divulgation de l'information nuirait à l'exploitation de ces opérations ou en fausserait les résultats. La Cour a donc ordonné la communication des documents.

II. Affaires en cours – le Commissaire en tant que demandeur

Le Commissaire à l'information c. la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration *(T-1569-99) (Section de première instance)*

Un ancien directeur du bureau de Vergreville (CTD de Vegreville) avait présenté une demande de

communication à Citoyenneté et Immigration Canada concernant tous les documents écrits, y compris les notes prises lors d'entrevues, relatifs à une révision administrative du CTD de Vegreville qui avait été menée en 1996.

Après l'intervention du Commissariat, le Ministère n'a communiqué qu'un peu plus de la moitié des documents se rapportant à la demande. La ministre a justifié la noncommunication des documents résiduels en soutenant que leur communication pourrait compromettre des enquêtes ultérieures relatives à des allégations de pratiques discriminatoires. Elle a aussi maintenu que les opinions ou points de vue exprimés dans certains des documents constituaient des renseignements personnels visés par des exceptions.

Après avoir mené enquête, le Commissaire a recommandé la communication de tous les documents ou toutes les parties de documents qui contenaient des opinions ou des points de vue exprimés par d'autres personnes au sujet du demandeur. Il a également recommandé que toutes les autres parties de documents qui contenaient des opinions ou des points de vue exprimés par des fonctionnaires sur toute question pendant leur affectation soient communiquées au demandeur.

Comme suite à la recommandation, 337 autres pages de documents contenant des opinions au sujet du demandeur ont été communiquées. Le nom des auteurs des points de vue ou opinions en question au sujet du demandeur n'a toutefois pas été divulgué, la ministre ayant invoqué plusieurs nouvelles exceptions en ce sens.

D'abord, la ministre avait conclu que, en révélant le nom des employés, elle se trouvait à communiquer des renseignements personnels visés par une exception, c'est-à-dire le nom des personnes ayant participé à l'enquête. Elle s'est également prévalu de l'exception s'appliquant aux renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus. Elle a enfin conclu que la communication des documents pourrait vraisemblablement nuire à un tiers, nommément la compagnie dont les services avaient été retenus pour la conduite de l'examen administratif.

Le Commissaire a conclu que la ministre avait mal appliqué les exclusions prévues au paragraphe 19(1), à l'alinéa 16(1)*c*), à l'article 17 et aux alinéas 20(1)*c*) et *d*) et, avec le consentement du demandeur, a demandé la révision judiciaire de la décision de la ministre.

Cette affaire soulève plusieurs questions : premièrement, la ministre ou son mandataire ont-ils eu raison de soustraire l'information à la communication en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'alinéa 3*i*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*? Deuxièmement, l'examen administratif en question constitue-t-il une « enquête » au sens du paragraphe 16(4) de la Loi? Dans l'affirmative, la ministre a-t-elle erré en exerçant son pouvoir discrétionnaire prévu à l'alinéa 16(1)c) parce que l'enquête était terminée au moment où la demande de communication a été faite? Troisièmement, la ministre a-t-elle erré en exerçant son pouvoir

discrétionnaire prévu à l'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information*? Enfin, la ministre a-t-elle fait la preuve que la communication des documents demandés risquerait vraisemblablement de nuire à l'entreprise qui a mené l'examen administratif?

L'affaire n'a pas encore été entendue, et le résultat figurera dans le rapport annuel de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le ministre de l'Environnement du Canada et Ethyl Canada Inc.
(T-1125-99) Section de première instance

Dans cette affaire, la firme *Ethyl Canada Inc.* avait demandé qu'Environnement Canada lui communique des documents de travail visant à exposer des explications de base, des analyses de problèmes ou des options stratégiques au Conseil privé de la Reine pour le Canada à l'attention de celui-ci en vue de la prise de décisions à l'égard du méthylcyclopentadiényl manganèse tricarbonyle (MMT). Le MMT est un remonteur d'octane utilisé dans les carburants de véhicules à moteur.

On a trouvé quatre documents se rapportant à la demande de communication. Sur l'avis du Bureau du Conseil privé (BCP), Environnement Canada a refusé de communiquer les documents et a fondé sa décision sur le fait que les documents de travail ne sont plus utilisés dans le système des documents du Cabinet. Le Ministère a prétendu que le dernier « document de travail du Cabinet » avait été remis au Bureau du Conseil privé en 1984. Les quatre documents se rapportant à la demande ont été soustraits à la communication du fait qu'il s'agit de notes de service servant à présenter des propositions au Conseil privé ou de documents servant à renseigner les ministres de la Couronne sur des questions intéressant le Conseil privé.

Le litige tient au fait que les notes et les documents de breffage sont exclus du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, tandis que les documents de travail deviennent assujettis à la Loi dès que les décisions auxquelles ils se rapportent sont annoncées ou, si les décisions en question ne sont pas annoncées, quatre ans après la prise de la décision en question.

Comme il était mentionné dans le Rapport annuel de l'an dernier, le Commissaire à l'information a dit estimer que le BCP ne peut pas élargir la portée du secret ministériel en se bornant à cesser d'appeler les documents en question « documents de travail ». Il a conclu que l'information que contenaient les documents de travail a été transférée à d'autres documents qui sont assujettis aux exceptions prévues par la Loi. Le Commissaire a donc jugé que la plainte était fondée et a recommandé que les documents ou des parties de ceux-ci se rapportant au MMT et qui contiennent des explications de base, des analyses de problèmes ou des options stratégiques présentées au Cabinet pour la prise de décisions, soient prélevés des autres documents qui constituent des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada et soient communiqués au demandeur.

Le ministre a refusé de donner suite à la recommandation du Commissaire, et ce dernier, avec la firme *Ethyl Canada Inc.*, a demandé à la Cour fédérale de revoir le refus de communication.

Malgré une ordonnance au BCP en vue de la production des documents que le Commissaire à l'information a émise au Bureau du Conseil privé en mars 1999 (pendant l'enquête menée à l'égard de cette affaire), le BCP ne s'est pas entièrement conformé. En janvier 2000, la Cour fédérale a maintenu l'ordonnance du Commissaire à l'information datant de mars 1999, et le BCP a reçu l'ordre de fournir au Commissariat à l'information tous les autres documents régis par l'ordonnance du Commissaire et ce, à une certaine date. Le BCP s'est en partie plié à cette ordonnance, mais a refusé de fournir au Commissariat à l'information copie de son registre des documents de travail. En février 2000, la Cour a ordonné au BCP de remettre le registre au Commissariat à l'information. L'audition de la requête a été fixée aux 15, 16 et 17 janvier 2000, et les résultats seront communiqués dans le rapport annuel de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le ministre de l'Environnement et Ethyl Canada Inc.
(A-762-99) Cour d'appel

Le ministre de l'Environnement c. le Commissaire à l'information du Canada et Ethyl Canada Inc.
(A-761-99) Cour d'appel

(Pour des précisions sur ces affaires, voir le Rapport annuel 1998-1999, p. 36)

Le Commissaire à l'information a demandé à la Section de première instance de la Cour fédérale de fournir des instructions aux parties quant à la marche à suivre jusqu'à l'audition de l'affaire afin d'en arriver à la décision la plus juste, la plus rapide et la moins dispendieuse. Le ministre s'est opposé à toute instruction ou tout calendrier particuliers puisque, d'après lui, les affaires relatives à l'accès à l'information devraient être instruites et progresser comme tout autre litige soumis à la Cour fédérale.

Le ministre a également demandé à la Cour de déterminer la façon de traiter certains documents que le Commissaire à l'information avait obtenus dans le cadre de son enquête relative à la plainte et qu'il souhaiterait utiliser comme éléments de preuve au moment de l'audition de l'affaire. Il s'agissait notamment d'une liste que le greffier adjoint du Conseil privé avait remise au Commissaire à l'information et qui fournit une énumération et une courte description de tous les documents portant sur le système des documents du Cabinet que le Conseil privé avait décidé de ne pas remettre au Commissaire à l'information étant donné que ceux-ci tombent sous le coup du secret ministériel. Le BCP a ultérieurement émis un certificat à l'effet que les documents énumérés ainsi que la liste elle-même constituaient des documents confidentiels du Cabinet.

Le ministre a demandé à la Cour d'ordonner au Commissaire à l'information de renvoyer la liste en question (puisque celle-ci aurait été remise par erreur) et d'empêcher celui-ci d'utiliser et de produire d'autres documents qui, a-t-il soutenu, sont protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Le juge saisi de la

requête a ordonné au Commissaire à l'information de renvoyer la liste et lui a interdit d'utiliser et de produire celle-ci étant donné que le certificat vise à empêcher la Cour et les parties d'examiner l'information figurant sur la liste.

La Cour a cependant permis que les documents considérés comme étant assujettis au secret professionnel qui lie un avocat à son client soient déposés à titre confidentiel et décidé que le juge chargé de l'instruction est le mieux placé pour décider si les documents en question sont bien visés par le secret professionnel et la façon dont ceux-ci devraient être traités. Le ministre a fait appel de la partie de l'ordonnance du juge saisi de la requête quant au dépôt à titre confidentiel des documents qui sont considérés comme étant assujettis au secret professionnel liant un avocat à son client. À la fin de la période visée par le présent rapport, l'appel n'avait pas encore été entendu.

[N.d.l.r. : Le 6 avril 2000, la Cour d'appel rejetait l'appel. Il sera fait état des motifs de la décision dans le rapport annuel de l'an prochain.]

Le Commissaire à l'information du Canada c. le ministre de l'Industrie *(T-650-98) Section de première instance (A-824-99) Cour d'appel*

3430901 Canada Inc. et Telezone Inc. c. le ministre de l'Industrie *(T-648-98) Section de première instance (A-832-99) Cour d'appel*

En 1998, le Commissaire à l'information et les sociétés 3430901 Canada et Telezone Inc. (Telezone) ont demandé à la Cour fédérale de revoir le refus du ministre de l'Industrie de divulguer les documents demandés par Telezone. La firme avait demandé tous les documents se rapportant aux critères d'évaluation et aux analyses qui ont débouché sur une décision finale prise par le ministre quant à la délivrance de licences d'utilisation du spectre pour la prestation de services de communication sans fil. Telezone avait demandé une telle licence, mais sans succès.

En réponse à la demande de communication de Telezone, certains documents ont été communiqués, mais d'autres ont été soustraits à la communication parce qu'étant des « avis ou recommandations » ou « comptes rendus de délibérations » en vertu des exceptions prévues aux alinéas 21(1)*a*) et *b*) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissaire à l'information, après avoir mené enquête, a conclu que la société avait le droit de connaître les règles du jeu dans l'attribution des licences et les lignes directrices et facteurs de pondération ayant servi dans le processus d'évaluation.

Le litige que devait trancher la Cour fédérale concernait la bonne interprétation à donner aux exceptions invoquées par le ministre. La Cour fédérale a donné une interprétation large des alinéas 21(1)*a*) et *b*) de la Loi. La juge Sharlow a en effet conclu qu'il n'était pas toujours possible d'établir une distinction entre « des faits », « des avis » et « des recommandations ». Elle a donc conclu qu'une analyse des options stratégiques qui se solde par une recommandation constitue une « recommandation » au sens de l'alinéa 21(1)a). Elle a adopté une

interprétation encore plus large de l'expression « avis » et conclu que, vu la provenance des documents et la fonction que remplissent ceux-ci, le ministre pouvait en refuser la communication. Elle a également conclu que des notes de service en entier constituaient des « comptes rendus de délibérations » où est concerné au moins un responsable gouvernemental.

Pour ce qui est de la portée de l'article 48 de la Loi, qui impose à l'administration fédérale la charge d'établir le bien-fondé du refus de communication totale ou partielle d'un document, la juge Sharlow a conclu que le ministre a le droit de refuser la communication de renseignements donnés lorsqu'il établit que l'information en question tombe sous le coup d'une exception. Sur la foi des éléments de preuve présentés par les autres parties, elle a conclu que l'aspect discrétionnaire de la décision du ministre de refuser la communication avait été exercé de bonne foi et reposait sur des motifs rationnels. Elle a donc rejeté le recours en révision.

Le Commissaire à l'information et Telezone ont décidé d'en appeler de la décision. En février 2000, l'avocat du ministre de l'Industrie a informé les avocats des autres parties que, dans les préparatifs en vue de l'instruction de la poursuite intentée par Telezone devant la Cour supérieure de l'Ontario, Industrie Canada avait découvert des documents supplémentaires pouvant se rapporter à la demande de communication faite par Telezone en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le résultat de cet appel figurera dans de futurs rapports annuels.

Le Commissaire à l'information c. le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada *(T-635-99) Section de première instance (A-820-99) Cour d'appel*

Le Commissaire à l'information du Canada a demandé à la Cour fédérale, en vertu de l'article 42 de la Loi, de revoir la décision du commissaire de la GRC de refuser la communication de la liste d'affectations antérieures de quatre agents de la GRC. L'information en question contenait une liste des intéressés, ainsi que leur rang, les endroits où ceux-ci ont été affectés, les dates des affectations, la date d'entrée en fonction et le nombre total d'années de service pour chaque agent. La GRC avait fourni au demandeur de l'information relative aux affectations en cours des agents visés, mais soustrait à la communication les renseignements se rapportant à leurs affectations antérieures, en soulignant qu'il s'agissait de renseignements personnels visés par le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* et entrant dans la définition des « antécédents professionnels » énoncés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Devant la Cour fédérale, le Commissaire à l'information a soutenu que l'information demandée tombait sous le coup d'une exception prévue dans la définition de « renseignements personnels », s'agissant des « renseignements concernant un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions ».

Il a de plus maintenu que le commissaire de la GRC avait négligé de trouver un équilibre entre, d'une part, l'intérêt public favorisé par la communication de l'information et, d'autre part, la violation de la vie privée des quatre agents, en vertu de l'alinéa 19(2)*c*) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le juge Cullen a convenu avec la GRC que l'information en question constituait des renseignements personnels, mais a reconnu que la GRC avait négligé d'évaluer si des raisons d'intérêt public justifiaient la communication de l'information. Il a donc renvoyé la question à la GRC à cette fin. La GRC a fait savoir un mois plus tard qu'elle ne communiquerait pas l'information. Le Commissaire à l'information en a appelé de la décision du juge Cullen le 10 décembre 1999, et les résultats de la démarche seront communiqués dans le rapport annuel de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le ministre de l'Industrie du Canada et Patrick McIntyre
(T-394-99) Section de première instance
(A-43-00) Cour d'appel

(Voir aux pages 33 et 34 du Rapport annuel 1998-1999 pour des précisions.)

Dans cette affaire, le Commissaire à l'information a demandé à la Cour fédérale (Section de première instance), en vertu du paragraphe 42(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, de revoir la décision d'Industrie Canada de soustraire à la communication les pourcentages de pondération dont elle s'est servie pour évaluer les propositions soumises par des entreprises privées en vue de l'attribution de créneaux orbitals pour la prestation de services de communication directe. Le ministre a fondé sa décision de ne pas fournir l'information sur l'alinéa 21(1)a) de la Loi (avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre). Le demandeur, M. Patrick McIntyre, a également été ajouté en tant que partie à la requête lorsqu'il a déposé un avis de comparution auprès de la Cour.

L'affaire a été entendue le 14 décembre 1999 à Calgary, devant le juge Gibson de la Section de première instance. Le 14 janvier 2000, le juge a tranché en faveur de Patrick McIntyre et du Commissaire à l'information. Dans ses motifs, le juge a souligné que les critères d'évaluation et les facteurs de pondération qui avaient été élaborés par des fonctionnaires du Ministère ne constituaient plus des avis ou recommandations une fois que le ministre les avait approuvés. Une fois qu'ils ont été approuvés, les avis et recommandations deviennent des décisions du ministre, au lieu de recommandations faites à celui-ci, et, par le fait même, ne tombent plus sous le coup de l'alinéa 21(1)a). Le juge Gibson a établi des distinctions avec le jugement rendu récemment par le juge Sharlow dans l'affaire *Commissaire à l'information du Canada et Telezone Corp. c. le ministre de l'Industrie* (T-650-98, appel interjeté le 16 décembre 1999 – A-832-99) puisque les faits sont différents. Même si le juge Sharlow avait été appelé à revoir la non-communication de pourcentages de pondération par le ministre de l'Industrie, les recommandations ou avis concernant les facteurs de pondération proposés

n'étaient pas, selon lui, devenus des décisions ministérielles.

Le ministre de l'Industrie a décidé de faire appel de la décision voulant la communication des pourcentages de pondération au demandeur. Il sera fait état des résultats de l'appel dans de futurs rapports annuels.

III. Affaires en cours – le Commissaire en tant qu'intimé de la Section de première instance

Rowat c. le Commissaire à l'information du Canada et le Commissaire adjoint à l'information du Canada *(T-701-99) Section de première instance*

M. William Rowat est conseiller principal au Bureau du Conseil privé et un ancien sous-ministre des Pêches et Océans Canada. Les demandes qui ont donné lieu à la plainte concernaient des renseignements au sujet des notes de frais de M. Rowat lorsque celui-ci était sous-ministre et les modalités d'une entente en vertu de laquelle M. Rowat a été détaché du BCP pour aller travailler pour le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador. Dans la plainte, il était allégué que l'identité de l'auteur de la demande de communication avait été communiquée à tort à M. Rowat.

Pendant l'enquête menée par le Commissaire à l'égard de la plainte, M. Rowat a refusé de répondre aux questions qui lui ont été posées quant à la façon dont il avait découvert l'identité du demandeur. M. Rowat estimait en effet que le Commissaire n'était pas habilité à mener enquête à l'égard d'allégations de violation de la confidentialité en ce qui concerne l'identité d'un demandeur. Le Commissaire adjoint à l'information a jugé que l'alinéa 30(1)*f*) confère au Commissaire le pouvoir de mener enquête à l'égard d'allégations de violation du secret au cours du traitement d'une demande de communication et a ordonné au demandeur de répondre aux questions. Le témoin a de nouveau refusé de répondre et a été accusé d'outrage au tribunal par le Commissaire adjoint.

Le demandeur a par la suite demandé la révision de l'ordonnance et de l'accusation du Commissaire adjoint. Dans sa requête, le demandeur soutient que le Commissaire adjoint a outrepassé ses pouvoirs. Il conteste également la constitutionnalité de l'alinéa 36(1)a) de la Loi, lequel confère au Commissaire le pouvoir de contraindre un témoin à comparaître.

À la fin de l'exercice 1999-2000, la requête en révision judiciaire n'avait pas été entendue.

[N.d.l.r. : Une décision rendue le 9 juin 2000 rejetait la requête avec dépens. Un compte rendu détaillé de l'affaire figurera dans le rapport annuel de l'an prochain.]

Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. c. le Canada (ministre de l'Environnement) *(T-1111-98) Section de première instance*

Dans cette affaire, le Commissaire à l'information avait jugé non fondée la plainte du demandeur au sujet du refus du ministre de communiquer certains documents. Le demandeur a par la suite

présenté luimême une requête à la Cour fédérale en vertu de l'article 41 de la Loi en vue de la révision de la décision du ministre, comme il en avait le droit. Peu avant que la date de l'audition soit fixée, le demandeur a écrit au Commissaire à l'information pour lui demander copie de la totalité des lettres/des communications/ des documents envoyés par celui-ci à Environnement Canada au sujet de sa plainte. Le Commissaire à l'information a fait savoir au demandeur que le paragraphe 35(1) et les articles 62 et 63 de la Loi, conformément à l'interprétation de tribunaux, indiquent clairement que toutes les particularités et les informations relatives à l'enquête menée par le Commissaire à l'information, qu'il s'agisse de représentations, de comptes rendus de communication et de notes de service internes découlant de l'enquête, doivent rester secrètes.

Le demandeur a donc demandé à la Cour fédérale de contraindre le Commissaire à l'information et un enquêteur faisant partie du personnel de celui-ci d'assister à l'audience, de témoigner et de produire tous les documents se rapportant à l'affaire. Avec l'autorisation de la Cour, l'avocat du Commissaire à l'information a comparu pour s'opposer à la requête du demandeur visant à forcer la comparution de témoins et la production de documents internes.

Le juge Campbell a convenu avec le Commissaire que la compétence et la contraignabilité du Commissaire et de ses collaborateurs et collaboratrices sont assujetties à l'article 63 de la Loi, lequel confère au Commissaire de pleins pouvoirs discrétionnaires au sujet de la communication. La contestation du refus du ministre de l'Environnement de communiquer l'information demandée a donc été instruite le 29 novembre 1999 sans le témoignage du Commissaire à l'information et de l'enquêteur. Le requérant a par la suite demandé à la Cour de prolonger le délai prévu pour le dépôt d'un appel à l'égard de la décision du juge Campbell, puisqu'il avait dépassé la date limite pour ce faire. Le 28 janvier 2000, la Cour rejetait la demande de prorogation de délai, étant donné que l'audition avait déjà eu lieu et que le demandeur n'avait pas fait la preuve que le dossier justifiait une prorogation du délai d'appel.

Yeager c. le Service correctionnel du Canada, le commissaire du Service correctionnel du Canada et le Commissaire à l'information du Canada *(T-549-98) Section de première instance*

Le demandeur a présenté une demande de révision en vertu de l'article 41 de la Loi à l'égard de la décision prise par le Service correctionnel du Canada (SCC) de refuser la communication des documents demandés ainsi qu'une requête en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* en vue d'une déclaration à l'effet que le Commissaire à l'information avait contrevenu à sa propre loi en émettant un rapport indiquant que la plainte déposée par le demandeur contre le SCC n'était pas fondée. Le demandeur a intenté une poursuite en vertu de la Charte canadienne des droits de la personne contre le Commissaire à l'information pour non-respect de sa liberté d'expression.

Dans les documents produits, le demandeur qualifie à tort le rapport du Commissaire de « décision ». Le Commissaire à l'information a fait savoir au demandeur qu'il était impropre au plan juridique de l'inclure dans sa poursuite puisqu'il est un ombudsman doté du seul pouvoir de faire des recommandations aux institutions fédérales et qu'il ne peut pas rendre de décisions exécutoires au sujet de la communication de documents. Même si le Commissaire a fourni au demandeur des documents juridiques pour étayer sa position, celui-ci a maintenu sa requête, et le Commissaire n'a eu d'autre choix que de demander à la Cour de rejeter ladite requête contre lui.

Le demandeur a par la suite engagé un nouvel avocat, qui a demandé à la Cour de modifier la requête et de lui donner la possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve et de faire des représentations supplémentaires. Le Commissaire a comparu le 20 octobre 1999 pour contester cette requête. À la fin de l'année visée par le présent rapport, l'ordonnance du juge O'Keefe était toujours en suspens.

[N.d.l.r. : Le 20 avril 2000, une décision a été rendue et qui a eu pour effet de retirer le Commissaire à l'information des mis en cause. Un compte rendu détaillé de l'affaire figurera dans le rapport annuel de l'an prochain.]

C. Cas devant les tribunaux n'impliquant pas le Commissaire à l'information

Aliments Prince Foods Inc. v. le Canada (Agriculture et Agroalimentaire Canada)
(T-1817-98) Section de première instance

Il s'agit d'une requête présentée par l'entreprise *Aliments Prince Foods* (à la fois demandeur et tiers) en vue du retrait du ministère intimé en tant que partie à l'affaire pour absence de qualité pour agir dans le dossier. Le ministère avait décidé de communiquer des documents visés par une demande, lesquels contenaient des renseignements se rapportant au tiers *Aliments Prince Foods*. Cette décision amena le tiers à présenter une requête en révision de la décision, en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

La Cour a jugé que, étant donné que le Ministère avait pris une décision autorisant la communication de l'information demandée et avait eu à répondre à un avis de requête déposé par le tiers en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* en vue de la révision de la décision en question, celui-ci avait le droit et l'obligation de participer à l'audition. De plus, la Cour a jugé que l'affaire devrait être instruite en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, et non pas en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, étant donné que, d'après l'article 18.5, lorsqu'une loi fédérale prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour fédérale, d'une décision ou d'une ordonnance d'un office

fédéral, cette décision ou ordonnance ne peut, dans la mesure où elle est susceptible d'un tel appel, faire l'objet de contrôle, de restriction, de prohibition, d'invocation, d'annulation ni d'aucune autre intervention, sauf en conformité avec cette loi.

Les Chippewas de la Première nation Nawash c. le Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) *(A-721-96) Cour d'appel*

En première instance, il s'agissait d'une requête en vertu de l'article 44. Les Chippewas s'opposaient en effet à la communication par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien de la correspondance, des résolutions de leur conseil de bande et des procès-verbaux des réunions du conseil de bande, soutenant que l'information en question tombait sous le coup de l'exception prévue à l'alinéa 20(1)*b*) de la Loi s'appliquant aux renseignements financiers.

La Cour d'appel a rejeté l'appel pour les motifs voulant que de simples références aux terres dans les documents n'en faisaient pas des renseignements financiers. La Cour a toutefois refusé de fournir une définition de l'expression « renseignements financiers ». Elle a de plus jugé que les obligations de fiduciaire (c.àd. l'obligation de soustraire à la communication l'information se rapportant aux terres indiennes) ne s'appliquaient pas étant donné que le gouvernement, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, agit en fonction d'une obligation de droit public. La Cour a également rejeté une contestation du paragraphe 13(1) de la Loi fondée sur l'article 15 de la Charte. La question des dépens a été renvoyée au juge saisi de la requête pour décision, puisque celui-ci avait négligé de recevoir des représentations à ce sujet.

Culver c. le Canada (ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux) *(T-1390-98) Section de première instance*

Cette requête reposant sur l'article 41 a été rejetée étant donné que le tribunal a jugé que l'institution avait à bon droit refusé la communication de parties de contrats conclus entre la firme *Standard Aero* et l'institution mise en cause, en vertu de l'alinéa 20(1)*c*) de la Loi, puisque la divulgation « risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'un tiers ». L'information en question concernait les heures de travail à consacrer à diverses parties du contrat et les prix à l'unité, tarifs horaires et tarifs mensuels correspondants qui seront facturés pour l'exécution du contrat.

La Cour a admis en preuve la déclaration assermentée confidentielle d'un directeur du tiers, selon la prépondérance des probabilités, relative à une attente raisonnable de préjudices. Bien que les documents analytiques relatifs à la soumission aient été accessibles aux États-Unis une fois que le contrat a été attribué, les soumissions ne contenaient pas le même type de renseignements.

Clearwater c. le Canada (ministre du Patrimoine canadien) *(T-1-99) Section de première instance*

Il s'agissait d'une requête en vertu de l'article 41 en vue de la révision des droits relatifs à la préparation de copies imposés par le Ministère en vue de la communication de

certains documents. La Cour n'a trouvé aucun fondement probatoire pouvant corroborer une conclusion selon laquelle le demandeur était facturé pour des activités qui ne sont pas visées par le paragraphe 11(2) de la Loi. La Cour n'a accordé aucun dépens étant donné que la question de savoir si les plaintes relatives aux droits demandés peuvent être instruites en vertu de l'article 41 et la question de savoir si le délai peut être prorogé pour le dépôt de la requête n'étaient pas nouvelles.

Dekalb Canada Inc. c. le Canada (Agriculture et Agroalimentaire Canada) *(T-1998-97) Section de première instance*

Dekalb Canada (un tiers) a déposé une requête en vertu de l'article 44 pour la révision d'une décision d'Agriculture Canada visant la communication de renseignements contenant les résultats de tests menés sur des échantillons de maïs hybride prélevés dans ses locaux. Le demandeur est partie à une poursuite intentée contre *Dekalb* par des agriculteurs qui ont utilisé le maïs et qui réclament des dommages intérêts.

Le tiers/demandeur soutient que l'information demandée tombe sous le coup de l'alinéa 20(1)*c*) de la *Loi sur l'accès à l'information*, s'agissant de renseignements de tiers dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité. *Dekalb* soutient que l'information en question se rapporte à des tests menés sur des variétés de semences qui ont été mises au point à la faveur d'activités constantes de recherche et développement et dont la communication aurait pour effet de révéler des secrets industriels.

Dekalb Canada soutient de plus qu'il s'agit de renseignements scientifiques ou techniques, qui sont de nature confidentielle, qui n'ont pas été diffusés dans le public et dont la divulgation compromettrait sa position dans la poursuite judiciaire. Le Ministère a invoqué l'exception au paragraphe 20(1) qui est prévue au paragraphe 20(2), selon lequel le paragraphe (1) ne l'autorise pas à refuser la communication de la partie d'un document qui donne les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale ou pour son compte, sauf si les essais constituent une prestation de services fournis à titre onéreux mais non destinés à une institution fédérale.

La Cour a rejeté la requête, estimant que les documents en question tombaient sous le coup du paragraphe 20(2) en ce sens qu'ils contiennent les résultats d'« essais de produits ou d'essais d'environnement » effectués par une institution fédérale ou pour son compte, et que les essais ne constituaient pas une prestation de services fournis à titre onéreux.

La Cour a également jugé que le paragraphe 20(1) ne s'appliquait pas au document étant donné que celui-ci ne révélait pas de secrets industriels, mais seulement les résultats d'une inspection gouvernementale. Le simple fait que le demandeur soit partie à une poursuite judiciaire intentée contre *Dekalb* et pouvait utiliser l'information contre cette entreprise

ne rend pas en soi le document confidentiel. La Cour a fait remarquer que le document n'avait pas été fourni par *Dekalb* à titre confidentiel ni à la condition que celui-ci ne soit jamais communiqué au public. Le document a plutôt été créé par Agriculture Canada et consiste en des jugements d'inspecteurs gouvernementaux rendus à la suite d'observations. L'exactitude ou l'inexactitude des résultats des essais n'a rien à voir avec la requête en révision.

Do-Ky c. le Canada (ministre des Affaires étrangères et du Commerce international) *(A-200-97) Cour d'appel*

Dans cette affaire, Do-Ky a interjeté appel de la décision de la Section de première instance, laquelle avait rejeté sa requête en révision d'une décision du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international concernant la non-communication de quatre notes diplomatiques échangées entre le Canada et un autre État. L'État en question s'était opposé à la communication des notes parce qu'y étaient abordées des questions délicates dans ce pays. Par conséquent, Affaires étrangères et Commerce international Canada a décidé que les notes ne seraient pas communiquées, en vertu de l'article 13 et du paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Autrement dit, il s'agissait d'une correspondance diplomatique dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales parce que la communication, en l'absence du consentement du pays intéressé, pourrait risquer la violation de conventions diplomatiques.

Le Commissaire à l'information s'est dit d'accord avec la décision du Ministère, et le requérant, Do-Ky, a demandé la révision de la décision des Affaires étrangères en vertu de l'article 41. Le juge chargé de l'affaire a estimé que, même si trois des notes en question avaient été envoyées au pays étranger par le Canada et que seulement une avait été envoyée du pays étranger à l'intention du Canada, elles devraient toutes être soustraites à la communication étant donné qu'ensemble elles constituent une conversation entre des gouvernements et qu'il serait facile de saisir la teneur d'une moitié de cette conversation en lisant l'autre moitié. En appel, la Cour a convenu que toutes les notes devraient être soustraites à la communication étant donné que le Ministère avait demandé à l'État en question s'il consentait à la communication des quatre notes et que celui-ci avait fourni sa réponse à cet égard. De plus, le contenu des notes révèle un dialogue sur un sujet donné. La Cour a cependant souligné que, en vertu de l'article 15, rien ne permet de conclure que la communication risqueraient d'entraîner des préjudices quelconques, mais qu'il incombe à la partie demandant la non-communication de faire la preuve du risque de préjudice.

Merck Frosst Canada & Co. c. le Canada (ministre de la Santé nationale) *(T-971-99) Section de première instance*

Le juge chargé de l'affaire a rejeté une requête visant la modification de la requête en révision en vue de l'inclusion d'une contestation d'une autre décision prise par le Ministre quant à la communication de certains documents. La requête

avait été déposée parce que le demandeur n'avait pas pu déposer une requête visant la contestation de la première décision dans les délais prévus au paragraphe 44(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Comme rien ne prouve que les documents visés dans la première décision sont les mêmes que ceux qui sont visés dans la requête en révision, ou que les circonstances entourant les deux décisions sont liées, ou encore que la seconde décision a été prise dans le cadre d'un processus qui se prolonge dans le temps, en vertu de la Règle 302, la requête a été rejetée.

Peet c. le Canada (ministre des Ressources naturelles) *(T-827-99)*
Section de première instance

Le juge chargé de l'affaire a rejeté la requête du demandeur relative à l'obtention de précisions concernant des documents dont la communication avait été refusée par le Ministre parce qu'ils contiennent des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Le demandeur avait demandé les renseignements suivants afin d'être en mesure de bien préparer son dossier : le nom de l'auteur du document, le nom du destinataire et des personnes qui en ont reçu copie; la date, le sujet et la nature du document, le mode d'envoi choisi pour le document; d'autres précisions nécessaires au repérage du document, et les raisons pour lesquelles on a jugé qu'il s'agissait de renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

La juge chargé de l'affaire n'était pas disposée admettre la jurisprudence du requérant, laquelle concernait les exigences voulant que les précisions dont il est fait état dans les déclarations assermentées se rapportant à des documents permettent au demandeur de déterminer si l'exception invoquée, savoir le secret professionnel qui lie un avocat à son client, était raisonnable. Elle a également souligné que les exigences en matière de déclarations assermentées se rapportant à des documents ne devraient pas s'appliquer aux requêtes en révision relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels. De plus, la jurisprudence sur la communication de documents à l'avocat du demandeur ne s'applique pas aux affaires dans lesquelles le demandeur défend sa propre cause et celles mettant en cause le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

Varma c. le Canada (Commissaire à la protection de la vie privée) *(T-1587-98)*
Section de première instance

Le juge de première instance a débouté un demandeur qui contestait une « décision » du Commissaire à la protection de la vie privée et demandait que le président de la Société canadienne des postes émette une ordonnance pour la communication de ses dossiers personnels. La requête a été jugée non fondée et qualifiée de « recours abusif » puisqu'elle repose essentiellement sur des remarques accusatoires et racistes à l'encontre de politiciens et de membres de la magistrature. Le juge a ordonné au requérant qu'il verse 5 000 $ en frais et dépens.

D. Changements législatifs

Nouvelles institutions du gouvernement

En 1999, un certain nombre d'institutions fédérales ont été renommées, créées ou abolies. Par conséquent, les nouvelles institutions ont été assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* alors que d'autres ont été supprimées. Les modifications suivantes ont été apportées à l'Annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information*.

ANNEXE I

« Agence Parcs Canada » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 31, article 46, en vigueur le 21 décembre 1998).

« Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 35, article 106, en vigueur le 1er décembre 1999).

« Ministère du Revenu national » est supprimé sous l'intertitre « Ministères et départements d'État » et « Agence des douanes et du revenu du Canada » est ajouté en ordre alphabétique sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1999, ch. 17, articles 106 et 107, en vigueur le 1er novembre 1999).

Au moment de sa proclamation en vigueur, « Commission d'examen des griefs des Forces canadiennes » sera ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 35, article 106, entrera en vigueur par décret du gouverneur en conseil).

II. Interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux

En 1999, le gouvernement a apporté des modifications à l'Annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'Annexe fait état des interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux. Les modifications suivantes ont été apportées :

ANNEXE II

À l'Annexe II de la Loi, le renvoi au « paragraphe 39(8) » pour la *Loi sur la sécurité ferroviaire* a été remplacé par le renvoi au « paragraphe 39.2(1) », lequel prévoit que nul ne peut divulguer la teneur de documents sur la sécurité tels que décrits dans la Loi (1999, ch. 9, article 38, en vigueur le 1er juin 1999).

Lorsque la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* sera proclamée en vigueur, l'Annexe II sera modifiée par l'ajout, en ordre alphabétique, d'un renvoi à la « *DNA Identification Act – Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* » et un renvoi correspondant au « paragraphe 6(7) ». Ce paragraphe prévoit que nul ne peut, sauf conformément à l'article, communiquer un profil génétique qui est contenu dans la banque de données génétiques ou d'autres renseignements décrits (1998, ch. 37, article 14, qui entrera en vigueur par décret du gouverneur en conseil).

À une date qui sera fixée par proclamation, l'Annexe II sera modifiée par la suppression du renvoi à la « *Canadian Environmental Protection Act – Loi canadienne sur la protection de l'environnement* » et du renvoi correspondant aux « articles 20 et 21 » (1999, ch. 33, article 344, qui entrera en vigueur par décret du gouverneur en conseil).

[N.d.l.r. : L'article 85 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* a été ajouté à l'Annexe II en juin 2000. Des précisions seront fournies à ce sujet dans le rapport annuel de l'an prochain.]

III. Projets de loi émanant de députés sur la réforme de la de la *Loi sur l'accès à l'information*

PROJET DE LOI C-206

Le projet de loi C-206 a été déposé par J. Bryden, député libéral de Wentworth-Burlington, le 14 octobre 1999. Il prévoyait une série exhaustive et étendue de propositions de réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il avait d'abord été déposé par M. Bryden le 23 octobre 1997 en tant que projet de loi C-264. Le projet de loi C-206 a été présenté à la Chambre des communes pour être débattu parce qu'il avait à l'origine reçu plus de 100 signatures de députés en faveur du projet de loi C-264. M. Bryden, cependant, avait apporté des changements à son projet de loi initial sans en faire part aux députés qui avaient donné leur appui à son projet de loi avant qu'il ne le présente sous le nom de projet de loi C-206. En vertu des règles de la Chambre des communes, un projet de loi émanant d'initiative parlementaire peut figurer à l'ordre de préséance une fois que son parrain a déposé auprès du greffier une liste de 100 signatures de députés en sa faveur.

À la Chambre des communes, le 7 février 2000, un député réformiste a soulevé une question de privilège au sujet des changements qui ont été apportés au projet de loi après que M. Bryden a reçu les 100 signatures nécessaires. Le débat relatif au projet de loi a été retardé, et l'affaire a été confiée au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Le président de la Chambre des communes a rendu sa décision le 8 février et a ordonné que le projet de loi C-206 soit placé au bas de la liste de l'ordre de préséance des projets de loi et des résolutions. Il a confié la question au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. À la fin de l'année visée par le présent rapport, le Comité n'avait pas encore rendu de décision.

[N.d.l.r. : Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a conclu que M. Bryden doit obtenir 100 nouvelles signatures d'appui, ce qu'il a fait. Le projet de loi a été étudié en seconde lecture, où il a été défait, le 6 juin 2000.]

PROJET DE LOI C-329

Le projet de loi C-329 a été déposé par R. Bailey, député réformiste de Souris-Moose, le 22 novembre 1999. Il proposait que la Commission canadienne du blé soit assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*. Le projet de loi n'a pas progressé au-delà de la première lecture.

PROJET DE LOI C-418

Le projet de loi C-418 a été déposé par R. Borotsik , député conservateur de Brandon-Souris, le 7 février 2000. Il propose la modification de la définition d'« institution fédérale » de façon à assujettir toutes les sociétés d'État et la Commission canadienne du blé à la *Loi sur l'accès à l'information*.

(01-00)
Les réfugiés et l'accès aux services juridiques

Contexte

Les personnes qui arrivent au Canada sans les documents nécessaires, comme les demandeurs du statut de réfugié, peuvent être détenues jusqu'à ce que leur cas soit entendu et tranché par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La détention est alors la responsabilité du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC).

Pendant leur détention et avant l'audition de leur cas, les personnes sous garde sont informées par CIC de leur droit à un avocat; on leur fourni des listes d'avocats et leur donne accès à des appareils téléphoniques. Si elles ne retiennent pas les services d'un avocat, on leur accorde une nouvelle possibilité de le faire au moment de l'audience. Il arrive parfois que les audiences doivent être repoussées parce que les personnes sous garde ne sont pas représentées le jour de celle-ci.

Ces quelques renseignements expliquent pourquoi la *Legal Services Corporation of British Columbia* (Service d'aide juridique de la C.-B.) a décidé qu'elle pourrait améliorer les services juridiques offerts aux personnes sous garde et contribuer à réduire les retards accumulés dans la tenue des audiences en se montrant proactive, c'est-à-dire en se rendant dans les centres de détention pour offrir aux personnes sous garde des services juridiques, sans attendre qu'on la contacte.

Pour être autorisé à fournir ce service, le Service d'aide juridique de la C.-B. avait demandé à CIC de lui transmettre chaque jour une liste contenant, pour chaque personne sous garde : le nom, le lieu de détention et la principale langue parlée.

Lorsque le Ministère a refusé, un représentant de l'organisme a présenté une demande de communication relative à la liste. La demande officielle a également été rejetée. CIC a répondu ce qui suit au demandeur : 1) Il n'a pas une telle liste; 2) même s'il avait une telle liste, il n'est pas autorisé à violer la vie privée des personnes sous garde en communiquant leurs noms; 3) il n'est pas tenu de donner suite à des demandes visant la prestation quotidienne de renseignements dans l'avenir; 4) la Commission affiche déjà les listes des personnes convoquées à une audience.

Le Service d'aide juridique de la C.-B. a porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Cette plainte soulève les problèmes juridiques suivants :

i) CIC était-il obligé de créer un document contenant l'information demandée par le demandeur?

ii) CIC était-il obligé de refuser l'information, conformément au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, afin de protéger la vie privée des personnes sous garde?

iii) CIC était-il obligé de fournir l'information demandée à tous les jours, comme on lui avait demandé?

Obligation de créer un document

L'enquête a déterminé que CIC produit systématiquement un document qui contient, pour chaque personne sous garde : le nom du demandeur, la principale langue parlée et la date de l'audience auprès de la Commission. Le Commissaire et le Ministère ont convenu que le document en question correspondait à la demande. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner la question de savoir si CIC est tenu de produire un document dans le seul but de donner suite à une demande de communication.

Paragraphe 19(1)

Nul ne conteste le fait que l'information demandée concerne des personnes identifiables et constitue donc des « renseignements personnels » au sens du paragraphe 19(1) de la Loi. L'aspect le plus difficile concerne la question de savoir si n'importe laquelle des dispositions du paragraphe 19(2) autorise CIC à communiquer les renseignements personnels demandés. Le paragraphe 19(2) autorise la communication de renseignements personnels dans les cas où :

1) l'individu qu'ils concernent y consent;
2) le public y a accès;
3) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Alinéa 19(2)a)

Dans le cas qui nous occupe, le demandeur soutenait que les personnes sous garde consentiraient vraisemblablement à la communication de l'information si on leur demandait. CIC a pour sa part soutenu qu'il revient aux personnes sous garde de décider de consulter ou non un avocat et, le cas échéant, de choisir l'avocat en question. Étant donné que toutes les personnes sous garde ne font pas nécessairement appel au Service d'aide juridique de la C.-B., CIC a dit estimer ne pas pouvoir supposer que les personnes sous garde consentent à la communication de l'information.

À ce sujet, le Commissaire à l'information a conclu que l'on ne pouvait pas présumer du consentement des intéressés. Il a de plus dit croire qu'il serait déraisonnable d'obliger CIC à démarcher toutes les personnes sous garde, en permanence, dans le but d'obtenir leur consentement éclairé en vue de la communication de l'information demandée. Le Commissaire a donc conclu que l'alinéa 19(2)*a*) n'autorisait pas la communication de l'information.

Alinéa 19(2)b)

L'enquête a permis au Commissaire de constater que, en tant que point de fait, l'information demandée (nom de la personne sous garde, lieu de détention et principale langue parlée) n'était pas accessible au public sous toute autre forme ou en tout autre endroit. Elle a révélé que la Commission affichait une partie de l'information le jour de l'audience, mais pas suffisamment à l'avance aux yeux du demandeur.

Le Commissaire à l'information a donc conclu que l'alinéa 19(2)*b*) n'autorisait pas la communication de l'information demandée.

Alinéa 19(2)c)

Enfin, le Commissaire à l'information a porté son attention sur l'alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, lequel autorise la communication des renseignements personnels dans les cas suivants :

1) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée;

2) l'individu concerné en tirerait un avantage certain.

Pour le demandeur, l'avantage pour les personnes sous garde comme les raisons d'intérêt public semblaient évidents. Le fait que les personnes sous garde soient représentées par des conseillers juridiques tôt dans le processus pourrait éviter des ajournements inutiles des audiences de la Commission et assurerait une représentation plus efficace. Par ailleurs, le demandeur estimait que la communication de renseignements limités n'entraînerait qu'une violation minime de la vie privée des intéressés.

CIC a exhorté le Commissaire à prendre en compte l'ampleur et la « constance » de la communication demandée. Le Ministère a en effet soutenu que, s'il devait fournir les listes des personnes sous garde au Service d'aide juridique de la C.-B., il lui faudrait aussi, au nom de l'équité, les remettre à tous les autres avocats. Du point de vue de CIC, l'alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est censé être utilisé avec parcimonie et dans des circonstances particulières; le recours à cet alinéa pour justifier une communication constante, à grande échelle, de renseignements personnels contreviendrait, aux yeux de CIC, à l'obligation de mettre en équilibre le droit à la vie privée et le droit à l'accès à l'information.

CIC a également soutenu que les personnes sous garde avaient déjà toutes les occasions raisonnables de retenir les services d'avocats et que les comparutions de personnes sous garde qui ne sont pas représentées par un avocat entraînaient très peu de retard dans le processus d'attribution du statut de réfugié. CIC a proposé de travailler avec le Service d'aide juridique de la C.-B. à la recherche d'autres solutions.

Le Commissaire à l'information a reconnu que le recours à la *Loi sur l'accès à l'information*, dans cette affaire, représentait un moyen radical et pas nécessairement approprié d'atteindre le but du Service d'aide juridique de la C.-B., savoir la prestation de services juridiques plus opportuns aux personnes sous garde. Il a convenu avec le Ministère que l'intérêt des individus et du public à l'égard de la prestation de services juridiques efficaces aux détenus était déjà raisonnablement satisfait. Dans ce cas, la violation de la vie privée des personnes sous garde, si minime soit-elle, n'était pas justifiée.

Ce qu'il faut retenir

Lorsque des demandes requièrent la communication constante d'information, il faut conclure que le demandeur a une relation suivie avec l'institution qui reçoit la demande et un besoin spécial en information ou en services. Le recours à la *Loi sur l'accès à l'information* peut alors constituer un argument de « dernier recours » utilisé par le demandeur pour se faire entendre par l'institution en question. Ces types de demandes indiquent que les parties doivent travailler ensemble – hors du cadre de la Loi – à la recherche de solutions.

Même si les institutions ne sont pas tenues par la Loi de donner suite aux demandes relatives à la communication régulière d'information pendant un avenir prévisible, elles devraient tout de même chercher à satisfaire aux besoins en information du demandeur, à titre de service à la clientèle.

Bien entendu, si un demandeur souhaite la communication de renseignements personnels concernant des tiers, il convient de trouver un équilibre entre les droits à l'accès à l'information et les droits à la protection de la vie privée. Il est en effet plus difficile de justifier la communication constante de renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)*m*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, lequel prévoit des conditions spéciales, applicables au cas par cas.

(02-00)
Vente de l'expertise gouvernementale

Contexte

La GRC utilise des publications vendues sur le marché pour pouvoir reconnaître les armes à feu que ses agents rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions policières. Ces dernières années, la GRC a automatisé sa vaste collection d'information « commerciale » et l'a emmagasinée sur un CD-ROM intitulé *Table de référence des armes à feu*. Elle a entrepris la création de ce CD-ROM en 1994. Au coût de près de 3 millions de dollars, 24 analystes ont réuni et photographié diverses armes à feu et mis ensemble toute l'information disponible sur papier au sujet de celles-ci. Il pourrait s'agir de la collection la plus complète de données descriptives au monde. Et ces renseignements sont mis à jour régulièrement.

Les corps policiers de partout dans le monde ont manifesté un grand intérêt à l'égard du CD-ROM, et des organismes négocient avec la GRC en vue d'une éventuelle conduite de travaux de recherche et production conjointes du CD-ROM. La GRC a remis le CD-ROM, gratuitement, à un groupe de personnes appelées « vérificateurs ». Ces « vérificateurs » sont des bénévoles associés à des clubs d'armes à feu, des clubs de tir et des marchands d'armes ou qui s'intéressent aux activités de ceux-ci. Ils aident les propriétaires d'armes à feu à remplir les formulaires nécessaires à l'enregistrement de leurs armes. Pour les encourager à faire office de vérificateurs, ces personnes reçoivent une formation ainsi qu'un exemplaire du CD-ROM et de ses mises à jour. Ces bénévoles doivent cependant signer une lettre d'entente énonçant

des conditions relatives à l'entretien, à l'utilisation et à la protection du CD-ROM et de ses mises à jour.

Le plaignant, qui n'avait pas l'intention de devenir un vérificateur bénévole (ce qu'il lui aurait permis de recevoir le CD-ROM gratuitement), a demandé que le CD-ROM lui soit communiqué. La GRC a rejeté sa demande pour deux raisons :

- Le CD-ROM contient des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement du Canada ou à une institution fédérale et ayant une valeur importante ou pouvant vraisemblablement en avoir une;
- la divulgation des renseignements contenus dans le document risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution fédérale.

Problème juridique

Cette affaire soulève la question de savoir si l'on peut invoquer l'article 18 pour empêcher la communication de renseignements qui ont déjà été remis à certains membres du public.

Alinéas 18a) et b)

L'alinéa 18a) de la Loi autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de documents contenant des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement du Canada ou à une institution fédérale et ayant une valeur importante ou pouvant vraisemblablement en avoir une. Pour sa part, l'alinéa 18*b*) autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication d'un document contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution fédérale.

Le Commissaire à l'information a dans ce cas souscrit à la position de la GRC. Celle-ci a en effet fourni des preuves selon lesquelles le document en question a une valeur commerciale étant donné que le CD-ROM suscite un intérêt constant de la part d'organisations nationales et internationales ainsi que la volonté chez celles-ci de verser des crédits considérables en vue de la conduite de recherches supplémentaires et de la mise en marché du produit. De plus, le Commissaire à l'information, sur la foi de la preuve présentée, s'est dit convaincu qu'une communication illimitée du document risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité de la GRC en ce qui concerne les négociations que mène celle-ci en vue de la conclusion d'accords de partenariat pour la recherche et la production de versions futures du CD-ROM. Le Commissaire a conclu que la plainte n'était pas fondée.

Ce qu'il faut retenir

À mesure que les organisations gouvernementales participent de plus en plus à des entreprises commerciales visant la production de revenus, les refus de communiquer des documents à cause de la valeur commerciale ou des risques pour la compétitivité augmenteront nécessairement. Cependant, pour justifier l'exception, il ne suffira pas d'invoquer une certaine valeur commerciale ou de vagues risques pour la compétitivité; il faudra présenter des éléments de preuve clairs et directs.

De plus, le droit d'accès prévu dans la Loi n'est pas censé servir à contourner l'obligation de payer un prix raisonnable pour ce qui est ou pourrait devenir un produit commercial apportant des retombées économiques à l'ensemble des contribuables.

(03-00)
Priorité aux enquêtes policières

Contexte

Des allégations de pratiques illégales portées à l'endroit d'un ministre de la Nouvelle-Écosse avaient piqué la curiosité d'un journaliste d'Halifax. Le journaliste avait demandé que lui soient communiqués tous les documents détenus par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) se rapportant à toute demande d'aide financière présentée par une certaine compagnie. Une seconde demande d'accès avait été déposée relativement à tous les documents détenus par l'APECA concernant un programme d'assainissement de l'environnement et de formation qui avait été annoncé en juillet 1997. Quelques jours après le dépôt des demandes, l'APECA apprenait que la GRC faisait enquête à l'égard des deux éléments, et la GRC avait saisi les documents s'y rapportant.

L'APECA maintenait que, une fois que les documents avaient été saisis par la GRC, ceux-ci étaient tous considérés comme faisant partie d'une enquête en cours, et seuls les enquêteurs pouvaient désormais en déterminer l'utilité. L'Agence a donc refusé de communiquer les documents demandés (dont elle avait gardé copie), en invoquant l'alinéa 16(1)*c*) de la Loi (risque de nuire au déroulement d'enquêtes licites) pour justifier sa décision. Le demandeur a porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

L'alinéa 16(1)*c*) s'applique-t-il automatiquement à tout document que la GRC a saisi chez une institution fédérale dans le cadre d'une enquête? Telle est la question posée dans cette affaire.

L'APECA a soutenu qu'il ne lui revenait pas de déterminer la pertinence des documents ou si les documents devaient ou ne devaient pas être exclus en vertu de l'alinéa 16(1)*c*). Elle estimait en effet qu'avec la saisie, la question était réglée.

L'enquêteur principal de la GRC dans ce dossier a expliqué que la GRC devrait examiner les renseignements figurant aux dossiers saisis à l'Agence afin de déterminer si l'information était pertinente et si d'autres enquêtes seraient nécessaires. L'enquêteur a soutenu que la communication de toute information au demandeur à ce stade pourrait nuire à l'enquête. Il a dit estimer qu'il faudrait environ trois mois pour examiner tous les documents en fonction de leur pertinence. À ce moment, les documents qui ne se rapporteraient pas à l'enquête seraient renvoyés à l'APECA. Si l'APECA recevait alors une autre demande de communication visant ces documents, elle pourrait y donner suite sans s'inquiéter de l'exception prévue à l'alinéa 16(1)*c*).

Le Commissaire a estimé qu'il conviendrait dans ce cas d'adopter une approche mettant en équilibre le droit d'un organisme d'enquête, en l'occurrence la GRC, de mener son enquête comme bon lui semble, et les droits des demandeurs à l'information.

Le Commissaire à l'information a jugé acceptable la réponse de la GRC, soit qu'il faudrait environ trois mois pour examiner tous les documents. Cette façon de faire offrirait en effet une

période discrète de maintien du secret à l'issue de laquelle l'APECA pourrait traiter les documents en vue de leur communication en vertu de la Loi.

Le Commissaire à l'information a conclu que l'APECA avait fait la preuve qu'une enquête était en cours et que la réponse de celle-ci au demandeur satisfaisait aux critères de l'alinéa 16(1)*c*). Le Commissaire à l'information a conclu que l'alinéa 16(1)*c*) justifiait le maintien du secret jusqu'à ce que la GRC termine son examen des dossiers visant à déterminer quels documents se rapportaient à son enquête.

Ce qu'il faut retenir

Cette affaire illustre l'équilibre que les ministères doivent trouver lorsqu'ils essaient de coopérer avec des organismes d'enquête. Quant il s'agit de déterminer si une exception en vertu de l'alinéa 16(1)*c*) est justifiée, le responsable d'une institution doit faire la preuve que l'enquête est en cours tout en ayant également des motifs raisonnables de croire que la communication de l'information visée par l'exception pourrait vraisemblablement nuire à la conduite de l'enquête.

De plus, lorsque les documents sont entre les mains de l'organisme d'enquête, c'est l'organisme d'enquête, et non pas le ministère qui a reçu la demande, qui détermine l'échéancier pour le renvoi des documents à l'institution fédérale. Si l'échéancier en question semble raisonnable, le Commissaire à l'information n'ira pas s'ingérer en tentant de forcer l'institution d'origine à traiter plus tôt les documents. Cependant, une fois que l'organisme d'enquête a terminé son examen des dossiers et qu'il l'a fait savoir à l'institution chez qui il a saisi les dossiers, les documents devraient être traités en vue de leur communication.

(04-00)
Les 101 damnations – les retards à la Défense nationale

Contexte

Une demande de communication présentée au ministère de la Défense nationale – parmi 101 – faisait ressortir le problème troublant des retards qui a continué de hanter le Ministère au cours de l'année écoulée. La demande concernait tous les documents, dossiers, courriels, etc., se rapportant à la vente d'hélicoptères Kiowa des Forces canadiennes à un homme d'affaires ou une entreprise privée. Le demandeur avait également demandé la communication de tous les documents se rapportant à la saisie de ces mêmes hélicoptères par la police.

La Défense nationale a reçu la demande le 31 mars 1998. Le 4 octobre de la même année, soit plus de six mois plus tard, le plaignant écrivait au Commissaire à l'information pour se plaindre que les documents demandés n'avaient toujours pas été communiqués.

Ce plaignant n'était pas seul. Sa plainte venait s'ajouter à cent une autres. Le 6 octobre, le Commissaire à l'information écrivait au sous-ministre de la Défense nationale afin d'obtenir son aide dans le règlement des 101 plaintes de retard dans le traitement de demandes de communication déposées contre le Ministère.

Dans le cas qui nous occupe, le Commissaire à l'information n'avait trouvé aucune justification licite au retard dans le traitement de la demande. Par conséquent, la Défense nationale

s'était engagée à fournir une réponse au demandeur au plus tard le 15 janvier 1999. Le Commissaire à l'information avait écrit au plaignant pour lui expliquer qu'il considérait la plainte comme étant réglée, mais qu'il continuerait à suivre le traitement de sa demande pour s'assurer que la Défense nationale respecterait son engagement.

La Défense nationale a encore trouvé le moyen de ne pas respecter la procédure dans une multitude d'autres dossiers. Le 12 novembre 1998, le Commissaire à l'information écrivait au sous-ministre de la Défense nationale pour lui faire savoir qu'un peu plus de la moitié seulement des 101 plaintes avaient été réglées. Quelque 47 plaintes restaient en suspens, et la Défense nationale proposait d'y donner suite seulement en décembre 1998 ou en janvier, février, mars ou avril 1999. Le Commissaire à l'information a alors indiqué que, étant donné que le Ministère n'avait pas pu respecter les délais de réponse précédents dans ces cas, il ne devrait pas s'offrir le luxe de repousser encore les échéances. Il a recommandé que toutes les causes en suspens soient traitées par le Ministère au plus tard à la date à laquelle le Ministère s'était engagé ou au plus tard le 15 janvier 1999, selon la première de ces échéances.

Le sous-ministre de la Défense nationale a accusé le coup et accepté la recommandation voulant que toutes les demandes visées par une plainte soient traitées au plus tard le 15 janvier 1999. Il a cependant indiqué que certains dossiers seraient susceptibles d'engendrer des volumes considérables de documents, dont au moins 6 000 pages dans un de ces cas.

L'histoire ne s'arrête pas là. Le 14 janvier 1999, le sous-ministre écrivait au Commissaire à l'information pour lui faire savoir que, malgré les efforts déployés par son ministère, 15 seulement des dossiers en suspens avaient été traités. Donc, en date du 15 janvier 1999, 23 des 101 plaintes restaient en attente de traitement.

Le 10 février 1999, le Commissaire à l'information faisait savoir au sous-ministre qu'il avait décidé de prendre l'initiative d'enquêtes relatives aux demandes de communication restées sans réponse. Il optait pour cette solution parce que le Ministère n'avait pas respecté ses engagements et, de ce fait, privait les plaignants de leur droit de demander une révision par la Cour fédérale du refus présumé de communiquer les documents demandés.

Le Commissaire à l'information a émis des assignations à comparaître à l'intention du sous-ministre et du chef de cabinet du ministre de la Défense nationale. L'enquête subséquente menée par le Commissaire a révélé que le cabinet du Ministre avait été prévenu de la communication de documents susceptibles de faire les manchettes pendant le traitement des demandes de communication. Le Commissaire à l'information a constaté qu'une grande partie des retards dans le traitement des demandes de communication était attribuable au temps nécessaire pour le « tri » des documents en question à l'intention du cabinet du Ministre et la rédaction de notes d'information et d'info capsules pour le ministre.

Le 2 mars 1999, le Commissaire à l'information résumait ses préoccupations dans une lettre destinée au ministre :

- La Défense nationale n'a pas respecté les délais prévus dans la Loi pour le traitement des demandes de communication dans tous les cas; dans cinq cas, le retard s'établissait à plus de 200 jours (dont 410 jours dans un dossier);
- le sous-ministre n'a pas respecté son engagement d'assurer le traitement des demandes en retard d'ici le 15 janvier 1999;
- le sous-ministre a toléré des retards de plus en plus longs dans ces cas de sorte que les dossiers puissent être (traduction) « examinés pour que l'on détermine s'ils contiennent des éléments devant être soumis à l'attention du ministre »;
- le volume des documents demandés ne justifie pas les retards;
- le chef de cabinet du ministre avait donné instruction aux agents du Ministère de surseoir au traitement des demandes de communication de sorte que le cabinet du ministre puisse examiner les réponses proposées et les documents établis aux fins de communications et de la période de questions; ces instructions ont été fournies [traduction] « sans qu'il soit tenu compte des droits que le Parlement confère aux citoyens dans la *Loi sur l'accès à l'information* ».

Problème juridique

Peut-on justifier de retarder les réponses aux demandes de communication au-delà des délais prévus dans la Loi pour s'assurer que les ministres sont prévenus de la communication prochaine de renseignements de nature délicate?

Le Commissaire à l'information a conclu que le chef de cabinet n'aurait pas dû donner instruction aux agents du Ministère de retarder encore des réponses déjà en retard dans le simple but de satisfaire aux fins du cabinet du ministre. De plus, le sous-ministre n'aurait pas dû tolérer ou accepter ces instructions lorsque le respect de celles-ci donnait lieu à des comportements illicites.

Le Commissaire à l'information a signalé son intention de recommander que le ministre diffuse immédiatement une directive écrite à l'intention de ses collaborateurs et collaboratrices et des responsables du ministère prévoyant ce qui suit :

> L'on s'attend que les personnes investies du pouvoir délégué de donner suite aux demandes de communication exerceront ce pouvoir conformément aux délais prévus dans la Loi. Les efforts raisonnables déployés en vue de s'assurer que les besoins en communication du ministre sont satisfaits avant la diffusion des réponses n'ont rien de répréhensible. Cependant, les réponses déjà tardives aux demandes de communication ne devraient pas être retardées davantage afin de satisfaire aux besoins en communication du ministre. De plus, les réponses tardives ne devraient pas être retardées davantage dans le processus d'approbation supérieur du Ministère.

Le 11 mars 1999, le ministre s'est engagé à émettre dans la semaine qui suivait une directive à l'intention des agents principaux et des responsables afin de « sensibiliser » ceux-ci aux exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* et de

mettre en lumière le fait que le respect de la Loi doit être prioritaire. Le ministre a également assuré au Commissaire à l'information que lui-même et ses collaborateurs et collaboratrices ne perdraient jamais de vue l'importance du respect de la Loi. Une directive en ce sens a été émise le 6 avril.

Donc, après un processus laborieux s'étalant sur bien des mois, une correspondance considérable, moult atermoiements et excuses du Ministère, maintes réunions et enquêtes, le Commissaire à l'information a jugé réglé le volet « retard » des diverses plaintes ayant été déposées.

Le Commissaire a conclu que, sauf si une prorogation de délai a été invoquée en vertu de l'article 9, l'article 7 de la Loi oblige le responsable d'une institution fédérale à répondre dans les 30 jours suivant la réception d'une demande de communication. La Loi ne confère à un ministre ou un ministère aucun droit de retarder les réponses aux fins de considérations politiques, y compris la nécessité de satisfaire aux besoins en communication du ministre.

Ce qu'il faut retenir

Les droits, conférés par la Loi aux demandeurs, à des réponses dans les délais doivent l'emporter sur le déroulement des activités d'approbation et de communication d'un ministère. Le fait de permettre à un ministre ou à un ministère de retarder les réponses dans le simple but de « valider » des communications de nature délicate est totalement contraire à l'intention de la *Loi sur l'accès à l'information*. S'il faut vraiment procéder à un tel examen, alors qu'on le fasse à l'intérieur des délais de réponse.

(05-00)
Ingérence politique ou simple incompétence?

Contexte

Le 5 février 1999 Jim Hart, député, écrivait au Commissaire à l'information pour lui faire part de son inquiétude au sujet des fonctions exercées à la Défense nationale par M. Aldege Bellefeuille, adjoint spécial au sous-ministre adjoint (Services financiers et ministériels). M. Hart craignait en effet que M. Bellefeuille n'ait été chargé des demandes de communication présentées par des membres des médias. M. Hart estimait que cette façon de procéder était tout à fait impropre, tout en constituant une source de retards dans le traitement des demandes de communication. De plus, les justifications de l'affectation de M. Bellefeuille lui semblaient douteuses. M. Hart voyait dans ces activités une mauvaise utilisation des ressources ministérielles et mettait en doute l'intégrité du bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels à la Défense nationale. M. Hart craignait également que ne soient communiqués au ministre les noms des demandeurs, ce qui va à l'encontre de l'esprit de la Loi.

Retards

Le Commissaire à l'information a conclu que le rôle de cet adjoint spécial dans le traitement des demandes de communication créait sans contredit un goulot d'étranglement dans tout le processus. Il en résultait des retards sérieux dans les réponses aux demandes de communication au moment où les réponses étaient pourtant prêtes à être envoyées.

Le principal rôle de cet adjoint spécial consistait à examiner les documents avant leur communication par la Défense nationale en réponse à des demandes de communication et à déterminer si les documents en question contenaient des questions « délicates » devant être signalées au ministre avant la communication. Le coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée acheminait quelque 95 p. 100 de toutes les demandes à l'adjoint spécial à cet effet. L'examen pouvait prendre de plusieurs jours jusqu'à plusieurs mois, selon la charge de travail de l'adjoint spécial et le volume et la complexité des documents en cause.

L'adjoint spécial devait à lui seul examiner en moyenne une centaine de dossiers par mois. Il n'a pas tardé à se trouver débordé. D'autres retards considérables ont été enregistrés aux Affaires publiques lorsque l'adjoint spécial jugeait nécessaire la rédaction d'info capsules. Des retards supplémentaires, allant d'une semaine à plusieurs mois, se produisaient également au cabinet du ministre lorsque les collaborateurs et collaboratrices de celui-ci examinaient les documents fournis par le bureau de l'AAIPRP, l'adjoint spécial et les Affaires publiques et renseignaient le ministre, si nécessaire, sur la communication prochaine de l'information.

Le 5 mai 1999, le Ministère a fait des représentations écrites au sujet de la plainte de M. Hart et indiqué avoir retenu les services de Consultation et Vérification Canada pour l'examen de son processus de traitement des demandes de communication. Cette commande visait essentiellement la recherche d'un moyen efficace d'informer le ministre de la communication de documents jugés délicats tout en respectant les exigences énoncées dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'adjoint spécial a quitté le Ministère le 15 mai 1999, et le sous-ministre adjoint (Services financiers et ministériels) a instauré un processus rationalisé pour l'examen des documents à l'intention du cabinet du ministre. Il semble que ce nouveau processus ait engendré une diminution radicale du nombre de dossiers acheminés au cabinet du ministre et une baisse considérable du temps pris par le bureau de l'AAIPRP, les Affaires publiques et les collaborateurs et collaboratrices du ministre pour satisfaire aux besoins en communication de celui-ci.

Le Commissaire à l'information a assuré M. Hart que le Commissariat continuerait de suivre ce dossier important auprès de responsables de la Défense nationale, de sorte que les besoins en communication du ministre ne soient pas privilégiés au détriment du droit des demandeurs à des réponses dans les délais.

Le Commissaire à l'information a également signalé que le ministre avait émis une directive le 6 avril 1999, à l'intention du sous-ministre et du chef d'état-major de la Défense, au sujet des autres plaintes relatives aux retards et du Commissariat à l'information, pour rappeler aux préposés au traitement des demandes de communication l'obligation qui leur incombe de traiter celles-ci dans les délais prévus dans la Loi.

Ingérence politique

M. Hart avait laissé entendre que le rôle de liaison assumé par l'adjoint spécial au sein du cabinet du ministre pouvait s'être soldé par de l'ingérence politique dans le processus d'accès à l'information à la Défense nationale. Dans ce contexte, le Commissaire à l'information a interprété l'expression « ingérence politique » comme toute influence directe ou indirecte exercée par le ministre ou ses

collaborateurs et collaboratrices en vue d'empêcher ou d'influencer, de manière illicite, la prise de décisions par les personnes chargées du traitement des demandes de communication en vertu de la Loi.

M. Hart avait relevé deux types possibles d'ingérence politique. Le premier consisterait en des efforts délibérés, déployés par l'adjoint spécial ou le cabinet du ministre, pour retarder l'envoi des réponses aux demandes de communication – particulièrement, les demandes émanant des médias. Le second consisterait en l'exercice d'une influence, par le ministre ou ses collaborateurs ou collaboratrices, sur les décisions relatives à la communication ou au refus de communication de documents demandés en vertu de la Loi.

Le Commissaire à l'information a confirmé que, au début de l'année 1999, le chef de cabinet du ministre avait donné instruction aux responsables du Ministère de ne pas répondre aux demandes de communication – peu importe la mesure dans laquelle les réponses seraient retardées – tant que les besoins en communication du ministre n'auraient pas été satisfaits. Le Commissaire à l'information s'est dit convaincu que le chef de cabinet avait agi de son propre chef, et non pas sur les instructions du ministre. Il a conclu que ces instructions constituaient une ingérence impropre dans le traitement des demandes de communication présentées à la Défense nationale. Il a fait part de ses préoccupations au ministre et recommandé que celui-ci annule les instructions en question. Le ministre a donc émis la directive du 6 avril 1999 dont il a été question plus haut.

L'enquête du Commissaire à l'information n'a pas mis au jour d'ingérence directe ou indirecte par le ministre, le personnel du cabinet du ministre ou l'adjoint spécial en ce qui concerne les décisions prises par les responsables investis du pouvoir délégué de communiquer ou non l'information en vertu de la Loi. Les exceptions invoquées par les responsables chargés d'exercer les fonctions d'accès à l'information n'ont pas fait l'objet d'ingérence de la part des personnes chargées des examens du « caractère délicat » de l'information qui étaient menés pour le compte du ministre. Il est rarement arrivé que le personnel du cabinet du ministre ait demandé à examiner les documents censés être communiqués en vertu de la Loi. Le cas échéant, cela n'était pas dans le but de reconsidérer la teneur des documents que l'on se proposait de communiquer.

Divulgation de l'identité des demandeurs d'accès

M. Hart avait allégué que l'identité de certains demandeurs avait pu être divulguée, de manière impropre, à l'adjoint spécial et puis, par celui-ci, au cabinet du ministre. Le Commissaire à l'information a conclu que l'adjoint spécial avait bien eu accès aux noms et aux identités de tous les demandeurs et que, à l'occasion, il avait également informé des membres du cabinet du ministre de l'identité de demandeurs. La chose s'est produite particulièrement lorsque les demandes de communication émanaient de représentant des médias ou de députés.

Après le départ de l'adjoint spécial, le bureau de l'AAIPRP a commencé à fournir copie des projets de réponse au cabinet du ministre, avec des info capsules et une note d'accompagnement. L'on procédait ainsi chaque fois que le bureau de l'AAIPRP et les Affaires publiques estimaient qu'un dossier était de nature délicate et assujetti à l'examen

par le cabinet du ministre. Les projets de réponses comprenaient le nom et l'adresse des demandeurs.

Le Commissaire à l'information a alors convaincu des responsables de la Défense nationale de ne pas fournir systématiquement les noms des demandeurs au cabinet du ministre ni à quiconque à l'extérieur du bureau de l'AAIPRP (y compris le sous-ministre, le sous-ministre adjoint et le directeur général des Affaires publiques). La Défense nationale n'a cependant pas écarté la possibilité que les noms de demandeurs aient été fournis au cabinet du ministre à la demande de celui-ci, étant donné que celui-ci est, légalement parlant, le « responsable de l'institution » en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Problème juridique

Identité des demandeurs

La *Loi sur l'accès à l'information* ne prévoit rien quant à l'utilisation et la divulgation de l'identité des demandeurs dans un ministère. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* interdit cependant aux ministères d'utiliser ou de divulguer des renseignements personnels, sauf aux fins pour lesquelles l'information a été recueillie. Dans cette optique, le Commissaire à l'information a conclu que la divulgation du nom des demandeurs devrait être limitée aux personnes qui ont besoin de l'information pour traiter les demandes de communication. Le fait d'utiliser l'identité d'un demandeur en vue de préparer le ministre à répondre à des questions au sujet de la communication prochaine de renseignements ne constitue pas une utilisation conforme de ces renseignements, comme le définit l'alinéa 8(2)*a*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Donner instruction de retarder les réponses

Le chef de cabinet du ministre avait donné instruction aux responsables ministériels de ne pas donner suite aux demandes de communication – peu importe la mesure dans laquelle les réponses à celles-ci étaient en retard – tant que les besoins en communication du Ministre n'avaient pas été satisfaits. Cette instruction constitue de l'ingérence illicite dans le processus de traitement des demandes de communication à la Défense nationale.

Ce qu'il faut retenir

Les mesures malencontreuses décrites plus haut qui ont été prises dans le but d'exercer un contrôle sur la circulation de l'information à l'extérieur de la Défense nationale ne sont pas propres à ce ministère. Ailleurs dans l'administration fédérale, l'on privilégie les prétendus besoins des ministres (être prévenus de la communication prochaine de documents donnés) au détriment des droits, conférés par la Loi, des demandeurs à recevoir une réponse dans les délais. Trop souvent, les besoins du « patron » sont davantage respectés que la Loi.

Les ministres disposent d'un moyen de contrer cette tendance, soit en donnant des instructions explicites à leurs collaborateurs et collaboratrices de ne pas retarder les réponses aux demandes de communication dans le simple but de satisfaire leurs besoins en communication. Un autre moyen consisterait à restreindre le plus possible la diffusion de l'identité des demandeurs. Il n'est généralement pas nécessaire que les ministres connaissent l'identité des demandeurs.

(06-00)
Gare aux déchiqueteuses à la Défense nationale

Contexte

Le Commissaire à l'information a deux fois fait état de la mutilation et de la destruction de documents à la Défense nationale pendant l'enquête sur les événements qui se sont produits en Somalie (voir les Rapports annuels 1995-1996 et 1996-1997). Une allégation plus récente laissait entendre – du moins jusqu'à ce que notre enquête en conclue autrement – que le Ministère n'avait tiré aucun enseignement de la mise au jour de ses méfaits antérieurs.

Le plaignant, un membre des Forces canadiennes, avait allégué qu'un officier supérieur des Forces canadiennes avait tronqué et/ou détruit (ou avait ordonné à quelqu'un de tronquer ou de détruire) des info capsules officielles de la Défense nationale et/ou des Forces canadiennes en 1998. Les info capsules sont des documents établis pour la Défense nationale de sorte que celle-ci puisse répondre à des demandes de renseignements portant sur différents sujets – par exemple, les contrats d'achat d'hélicoptères ou des questions relatives aux effectifs des Forces canadiennes. Le plaignant avait allégué que des info capsules avaient été détruites, même si l'agent supérieur savait que celles-ci étaient censées être remises en réponse à une demande de communication. Le plaignant avait aussi allégué que certaines personnes pouvaient avoir décidé de ne pas fournir une info capsule visée par une demande de communication.

À cause du sérieux de ces allégations, le Commissaire à l'information avait donné instruction à ses enquêteurs de mener des entrevues sous serment. L'enquête a visé de nombreux secteurs. En plus d'un examen détaillé des dossiers se rapportant à une douzaine demandes de communication relatives à des info capsules, le personnel du Commissaire à l'information a interviewé une douzaine de témoins. Les enquêteurs ont analysé le fonctionnement du Bureau de liaison avec les médias à la Défense nationale et comparé plusieurs communications de renseignements en réponse à des demandes d'accès avec le dossier principal des info capsules qui est conservé au Quartier général de la Défense nationale afin de voir si des documents se rapportant à une demande avaient été soustraits à la communication.

Le Commissaire à l'information n'a trouvé aucune preuve à l'effet que quiconque ait tronqué ou détruit des info capsules se rapportant à une demande de communication ou ait ordonné à quiconque de le faire. Les mesures prises qui semblaient suspectes aux yeux du plaignant, qui, de par ses fonctions, n'avait qu'une connaissance partielle des circonstances entourant les événements en question, se sont avérées tout à fait convenables après une enquête approfondie.

Le Commissaire à l'information a également conclu que nul n'avait tenté de soustraire des info capsules à la communication à des demandeurs. Dans un dossier examiné par nos enquêteurs, une info capsule n'avait pas été communiquée, même si elle se rapportait à une demande. Il s'agissait cependant d'un

oubli, et non pas d'un acte de mauvaise foi. En fait, l'info capsule en question avait été fournie à trois autres demandeurs.

Problème juridique

Paragraphe 67.1

Au moment de la destruction, de la mutilation ou de la dissimulation alléguées d'info capsules, la Loi ne prévoyait aucune sanction pour de tels actes. Cependant, le 25 mars 1999, des modifications à la Loi sont entrées en vigueur et prévoient que quiconque, notamment, détruit, mutile, modifie ou dissimule un document commet une infraction. En vertu, donc, du paragraphe 67.1 :

> 67.1(1) Nul ne peut, dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu par la présente loi :
>
> a) détruire, tronquer ou modifier un document;
>
> b) falsifier un document ou faire un faux document;
>
> c) cacher un document;
>
> d) ordonner, proposer, conseiller ou amener de n'importe quelle façon une autre personne à commettre un acte visé à l'un des alinéas *a*) à *c*).
>
> (2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable :
>
> a) soit d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de deux ans et d'une amende maximale de 10 000 $, ou de l'une de ces peines;
>
> b) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et passible d'un emprisonnement maximal de six mois et d'une amende maximale de 5 000 $, ou de l'une de ces peines.

Définition de « documents » – article 3

Les versions provisoires d'info capsules qui sont encore assujetties au processus d'approbation du Ministère n'ont pas été fournies à au moins un demandeur. Des responsables du Ministère ont soutenu que les versions provisoires d'info capsules ne constituent pas des « documents » qui devraient être recensés et traités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Pourtant, le Commissaire à l'information a conclu que toutes les info capsules – qu'il s'agisse de versions provisoires ou de versions approuvées – qui existent lorsqu'une demande de communication est reçue devraient être recensées et traitées en vertu de la Loi.

Ce qu'il faut retenir

Cette affaire illustre la façon dont les malentendus découlant d'une connaissance partielle des circonstances de la part d'un plaignant peuvent se solder par des allégations de méfaits graves.

Dans le cas qui nous occupe, le plaignant avait été témoin de certaines activités liées à des documents visés par une demande de communication qui, vues sous un certain angle et sans autres explications, pouvaient sembler illicites. Cependant, une enquête plus poussée menée par le Commissariat a montré que les activités en question étaient tout à fait licites.

Même si le Commissaire à l'information n'a pas relevé de méfaits en vertu de la Loi, cette affaire nous permet de présenter de nouvelles dispositions assorties de sanctions, prévues à l'article 67.1. Les fonctionnaires qui tentent de contourner le droit des Canadiens à pouvoir prendre connaissance de l'information détenue par le gouvernement risquent désormais d'être reconnus coupables d'un acte criminel, et pas seulement de subir les foudres du Commissaire à l'information.

Cette affaire offre également une leçon importante au sujet des versions provisoires de documents. Le Commissaire à l'information a conclu que toutes les info capsules – qu'il s'agisse de versions provisoires ou de versions approuvées – qui existent lorsqu'une demande de communication est reçue devraient être recensées et traitées en vertu de la Loi. Cette conclusion a des conséquences importantes pour tous les autres ministères. En effet, une demande visant des documents donnés devrait être interprétée comme visant les versions provisoires et définitives des documents, sauf avis contraire.

(07-00)
Qui a vendu la mèche?

Contexte

Le demandeur représentait une entreprise chargée de l'emballage et de la distribution d'un produit alimentaire. L'Agence canadienne d'inspection des aliments avait, en réponse à une plainte, mené enquête à l'égard de l'entreprise pendant l'année précédent le dépôt de la demande.

L'entreprise croyait que la plainte avait été déposée par un compétiteur et avait demandé toute l'information que détenait le Ministère relativement à la plainte et aux activités et procédures ultérieures menées à l'encontre de la compagnie, y compris le nom et l'adresse de l'auteur de la plainte, copie de la plainte, tous les documents et les dossiers se rapportant à la plainte et aux enquêtes subséquentes, et toutes les notes et les lettres que se sont échangés les divers organismes d'enquête. Au moment du dépôt de la demande, l'enquête était terminée, et des accusations avaient été portées.

Agriculture et Agroalimentaire Canada avait décidé que les documents demandés ne pouvaient pas être communiqués parce que la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois. Le Ministère croyait également que la communication pourrait dissuader d'autres personnes à porter plainte contre des entreprises. Il a également soutenu qu'une partie des renseignements en question constituait des renseignements personnels et ne pouvait donc pas être communiquée en vertu de la Loi.

Problème juridique

Le principal problème juridique ici a trait à la portée de l'alinéa 16(1)*c*). L'alinéa peut-il s'appliquer à une activité d'exécution de la loi qui est terminée et servir à protéger l'identité des plaignants?

Dans l'affaire *Rubin c. le Canada (ministre des Transports)*, la Cour d'appel fédérale avait jugé que l'expression « enquête licite » dans cet alinéa se rapportait à des enquêtes précises et non pas au processus général d'enquête. Par conséquent, le risque de préjudice aux « enquêtes licites » susceptible de découler de la communication des renseignements doit s'appliquer à une enquête donnée qui est déjà en cours ou qui est sur le point d'être lancée, et non pas à des enquêtes éventuelles.

Dans ce cas, le Ministère s'était fondé sur un passage différent de l'exclusion prévue à l'alinéa 16(1)*c*), soit « risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ». Le raisonnement serai-t-il le même que celui dans l'affaire Rubin, qui portait sur les risques de préjudice aux « enquêtes licites »? Autrement dit, l'exception s'applique-t-elle seulement à des activités particulières et actuelles destinées à faire respecter les lois? Si c'est le cas, à l'issue d'activités données visant à faire respecter une loi et du dépôt d'accusations, ou après que l'on a décidé de ne pas porter d'accusations et de fermer le dossier, on ne peut alors pas invoquer l'exception pour refuser la communication des renseignements.

Par ailleurs, si l'exception s'applique à toute activité de respect de la loi, y compris des activités futures, le Ministère serait autorisé à invoquer l'exception même à l'issue de l'activité de respect de la loi.

Une grande partie du raisonnement repose sur l'objet de la Loi qui est énoncé à l'article 2. Le paragraphe 2(1) prévoit que les exceptions sont précises et limitées. La Cour fédérale a pour sa part constamment interprété ces exceptions de manière étroite. Par conséquent, le Commissaire à l'information a conclu que le Ministère ne pouvait plus invoquer l'alinéa 16(1)*c*) pour refuser la communication au demandeur une fois que l'activité de respect de la loi en question était terminée.

Le Ministère a accepté la recommandation du Commissaire et communiqué le document.

Paragraphe 19(1)

Le Commissaire à l'information a conclu que le Ministère avait appliqué comme il se doit l'exclusion obligatoire prévue au paragraphe 19(1) et s'appliquant aux renseignements personnels. Le paragraphe prévoit en effet que le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les renseignements dont la communication avait été refusée consistaient en des renseignements personnels relatifs à l'un des enquêteurs du Ministère et les noms, les adresses et les numéros de téléphone de personnes non associées à une entreprise qui ont porté plainte au sujet des produits du demandeur.

Ce qu'il faut retenir

Si la communication de renseignements se rapportant à une activité de respect de la loi en cours risque vraisemblablement de nuire au déroulement de l'activité en question, il est justifié d'invoquer l'exception prévue à l'alinéa 16(1)*c*). Cependant, lorsque l'activité en question est terminée, l'exception ne s'applique plus.

(08-00)
Fondé en droit, mais cela donne quoi?

Contexte

Au printemps de 1999, les médias et la Chambre des communes se sont fait l'écho d'allégations voulant que le ministre des Finances, l'honorable Paul Martin, ait pu être en conflit d'intérêts lorsqu'il a pris part aux travaux du Cabinet concernant les compensations à verser aux victimes du sang contaminé. Il y aurait eu conflit d'intérêts parce que M. Martin faisait partie du conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada – une filiale des *Connaught Laboratories*.

Par conséquent, des demandes de communication ont été présentées au ministère des Finances en vue de l'obtention du procès-verbal des réunions du conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada, de 1972 à 1990. On a alors fait savoir au demandeur que, après des recherches approfondies, aucun document n'avait été trouvé sur ce sujet. Le demandeur a donc écrit au Commissaire à l'information, en indiquant qu'un représentant du ministère des Finances avait siégé au conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada pendant les années en question et que les membres du conseil d'administration recevaient copie des procès-verbaux de toutes les réunions. Le plaignant avait soutenu que les procès-verbaux appartenaient donc au ministère des Finances et qu'ils auraient dû figurer dans les dossiers du Ministère, conformément aux marches à suivre relatives à la conservation des documents.

L'enquête a confirmé que le ministère des Finances était bien représenté auprès du conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada de 1972 à 1981 par des sous-ministres. Elle a également révélé que plusieurs recherches approfondies avaient été menées à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère pour trouver des documents se rapportant à la demande. Ces recherches avaient été menées par des employés chevronnés, connaissant le sujet en question, mais n'avaient pas permis de trouver de documents sur le sujet dans les fonds documentaires du Ministère. On a toutefois trouvé des documents pertinents aux Archives nationales, fait qui n'avait pas été mentionné dans la réponse envoyée au demandeur. On s'était en effet borné à informer celui-ci qu'aucun document n'existait sur le sujet aux Finances.

Problème juridique

Cette affaire soulève deux questions. D'abord, dans quelle mesure les recherches doivent-elles être intensives pour donner suite aux demandes de communication? Puis, les institutions sont-elles obligées de renvoyer les demandeurs à d'autres institutions où pourraient se trouver les documents demandés?

D'après le Manuel du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information :

« Bien qu'en vertu de la Loi, une institution ne soit tenue de donner suite à une demande de communication que si elle possède le document demandé, elle devrait aider une personne à présenter sa demande, même si celle-ci ne lui est pas destinée. »

Le Commissaire a conclu qu'il incombait au Ministère d'informer le demandeur dans ce cas, étant donné que les documents détenus aux Archives concernaient les Finances. Cela dit, le Commissaire a également constaté que le ministère des Finances s'était acquitté de son obligation de mener une recherche approfondie et professionnelle. La recherche en question avait été menée par des fonctionnaires connaissant le sujet visé et ayant suffisamment d'expérience et d'ancienneté pour bien connaître l'organisation du Ministère, et tous les secteurs potentiels où auraient pu se trouver les documents en question ont fait l'objet de recherches.

Ce qu'il faut retenir

L'institution fédérale qui a reçu une demande de communication a pour obligation primaire de lancer une recherche approfondie et professionnelle. Si la recherche révèle que les documents visés par la demande pourraient se trouver ailleurs, l'institution devrait informer le demandeur de la marche à suivre.

[N.d.l.r. : Un fait nouveau est intervenu dans cette affaire. On a en effet récemment appris que le ministère des Finances avait bien en sa possession des procès-verbaux de réunions du conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada au moment où celui-ci avait indiqué qu'il n'existait pas de document sur ce sujet. Le Commissaire a lancé une nouvelle enquête, qui est actuellement en cours. Il sera fait état des résultats de l'enquête en question dans le rapport annuel de l'an prochain.]

(09-00)
Une malheureuse pièce jointe

Contexte

Dans cette affaire, une malheureuse pièce jointe – à un document du Cabinet – avait empêché la communication de documents qui, dans d'autres circonstances, auraient été publics. Le plaignant avait demandé copie du plan d'entreprise de Partenariat technologique Canada pour l'exercice 1998-1999. Le plaignant avait d'ailleurs reçu des plans d'entreprise analogues antérieurement, documents qui n'avaient subi que quelques prélèvements. Dans ce cas toutefois, le document était joint à une présentation au Conseil du Trésor. Et le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet. Industrie Canada a donc prétendu que le plan d'entreprise était, par conséquent, un document confidentiel du Cabinet et a refusé d'en communiquer la moindre partie.

Problème juridique

Paragraphe 69(1)

D'après le paragraphe 69(1) de la Loi, la Loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Autrement dit, elle ne permet pas la communication de documents du Cabinet. Cependant, peut-on refuser la communication de documents « autonomes » simplement parce qu'ils sont joints à des présentations au Cabinet? Le Commissaire a conclu que les documents « autonomes » qui peuvent être séparés de documents

confidentiels du Cabinet ne devraient pas être visés par l'exclusion prévue à l'article 69. Il a présenté des arguments au Bureau du Conseil privé pour voir si celui-ci pourrait revenir sur sa décision, étant donné que des plans d'entreprise analogues avaient été communiqués au plaignant dans les années antérieures. Industrie Canada a, à terme, communiqué l'ensemble du plan d'entreprise au plaignant, avec seulement quelques exceptions mineures. Le Commissaire a considéré que la plainte était réglée.

Ce qu'il faut retenir

L'exclusion prévue à l'article 69 vise à préserver le caractère secret des documents confidentiels du Cabinet. Certains documents sont créés expressément pour le Cabinet et sont à juste titre visés par l'exclusion. D'autres sont créés à d'autres fins, mais peuvent être présentés au Cabinet conjointement à un document du Cabinet. Si l'on peut communiquer le document figurant en annexe sans divulguer le fait que celui-ci a été examiné par le Cabinet ou sans divulguer le contenu du document du Cabinet auquel il était annexé, le document en question devrait faire l'objet de prélèvements et être communiqué.

(10-00)
Crainte de représailles

Contexte

Un ancien employé du Musée canadien des civilisations qui avait été congédié a demandé, par l'intermédiaire d'un représentant syndical, que lui soient communiqués tous les documents d'enquête se rapportant à son congédiement et ce, dans le but de préparer une défense contre la mesure. Figuraient parmi les documents demandés des témoignages d'employés qui avaient vu les actes ayant conduit au congédiement de l'employé et/ou qui avaient participé à ceux-ci.

Le Musée avait indiqué que toutes les déclarations de témoins, s'il en existait, étaient visées par une exception en vertu d'un certain nombre de dispositions de la Loi. Particulièrement, le Musée avait soutenu que la communication des renseignements demandés risquait vraisemblablement de menacer la sécurité d'individus.

Problème juridique

En vertu de l'article 17, le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité d'individus.

Le Musée a fondé sa décision d'invoquer l'article 17 sur des informations signalées à des cadres supérieurs et voulant qu'une personne proche du demandeur ait proféré des menaces à l'endroit d'un des témoins. Le Musée a jugé qu'il se devait

de pêcher par excès de prudence dans les circonstances et soustraire les documents à la communication.

Le Commissaire a cependant estimé que l'approche adoptée par le Musée (de bonne foi, tout de même) ne résistait pas au critère énoncé à l'article 17. De l'avis du Commissaire, la menace doit être réelle (par exemple, des voies de fait ou du harcèlement) et risquer vraisemblablement de se concrétiser – au niveau d'une probabilité. Dans ce cas, il n'était pas question de violence physique. La haute direction du Musée avait déconseillé à l'auteur présumé des menaces de proférer des menaces à toute personne proche de la personne qui avait été congédiée et d'avoir des contacts avec tout témoin à cette affaire. L'intéressé(e) s'est conformé(e) à la directive, et les menaces ont cessé. Bien qu'il soit possible que la communication des renseignements puisse causer des préjudices, cela est tout de même peu probable.

Le Musée a souscrit à cet avis et communiqué les documents.

Ce qu'il faut retenir

L'article 17 ne peut pas s'appliquer simplement en fonction d'une intuition, d'un doute ou de la possibilité que la communication en question risque vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus. Il conviendrait de déployer un effort raisonnable pour évaluer la nature et le niveau réels du risque et la mesure dans laquelle celui-ci peut se concrétiser.

(11-00)
Les secrets des pommes de terre

Contexte

Le plaignant avait, à la demande de son avocat, demandé la communication de tous les renseignements concernant le rapport d'un spécialiste établi pour le compte d'Agriculture et Agroalimentaire Canada au sujet de l'infestation de cultures de pommes de terre par une souche du virus Y de la pomme de terre (PVY^{n}). Le plaignant avait également demandé toute la correspondance relative aux négociations menées entre le gouvernement fédéral et une entreprise privée dans un recours collectif qui avait été réglé deux ans avant le dépôt de la demande. Il s'agissait d'une poursuite relative aux pertes encourues par des cultivateurs de pommes de terre attribuables à la présumée négligence du Ministère qui aurait incorrectement diagnostiqué le PVY^{n} dans les cultures.

Le Ministère avait soustrait à la communication la majorité des renseignements demandés en invoquant le secret qui lie un avocat à son client. Les documents se rapportant à la première partie de la demande ont presque tous été exclus en vertu du secret professionnel qui lie un avocat à son client. Et une exception générale, se rapportant au caractère privilégié des négociations menées en vue d'un règlement en vertu du secret professionnel qui lie un avocat à son client, a été invoquée pour tous les renseignements qui auraient pu s'appliquer à la seconde partie de la demande.

Problème juridique

Le secret professionnel qui lie un avocat à son client s'étend-il aux renseignements accessibles au public? Le secret professionnel qui lie un avocat à son client prend-il fin au moment où se termine la procédure?

Le Commissaire à l'information n'estimait pas que certains renseignements étaient admissibles à une exception en tant que documents privilégiés. Il s'agissait notamment de documents scientifiques déjà publiés, de bibliographies scientifiques, de lois et de règlements fédéraux, de statistiques, de directives et de politiques ministérielles, de jugements de tribunaux, affidavits, requêtes, pièces déposées à la cour, et de notes de service administratives destinées au ministre et au sous-ministre, d'info capsules, de questions et réponses et de plans de communication.

Le Ministère avait également invoqué une exception générale en vertu de l'article 23 de la Loi pour tous les documents concernant les négociations entourant le règlement intervenu dans l'affaire du PVY[n]. Les négociations sont incluses dans le caractère privilégié du secret professionnel qui lie un avocat à son client. Le Commissaire a dit estimer que, lorsque la procédure judiciaire est terminée, le caractère privilégié de la procédure prend fin pour les communications dérivées en prévision de procédures – par exemple, les rapports établis par des spécialistes du domaine –, à moins que les documents en question ne soient liés à une autre poursuite envisagée ou en cours.

Le Ministère a accepté de communiquer l'information qui était déjà accessible au public et les autres renseignements qui n'étaient plus visés par le privilège applicable aux procédures judiciaires. Le Commissaire à l'information s'est dit convaincu que les documents qui n'avaient pas été communiqués tombaient sous le coup de l'exception relative au secret professionnel qui lie un avocat à son client et que le pouvoir discrétionnaire énoncé à l'article 23 avait bien été exercé. Le Commissaire à l'information a donc jugé que la plainte était réglée.

Ce qu'il faut retenir

Les renseignements qui sont déjà accessibles au public ne sont pas visés par les exceptions applicables aux communications protégées par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. De plus, lorsque la procédure judiciaire est terminée, le privilège prend fin également pour ce qui est des communications dérivées faites en prévision d'une poursuite – par exemple, les rapports établis par des spécialistes –, à moins que les documents ne soient liés à une autre poursuite envisagée ou en cours.

(12-00)
Encore un petit effort!

Contexte

Le plaignant avait demandé au ministère des Pêches et Océans de lui fournir de l'information sur des sondages d'opinion et des groupes de discussion menés par une compagnie de recherche pour le compte du Ministère. Le Ministère avait envoyé au plaignant copie de l'enquête téléphonique menée par l'entreprise, mais pas le rapport final de l'enquête dans son entier. Le Ministère avait mené une recherche exhaustive à Ottawa et à Vancouver pour trouver le rapport, mais en vain, et il hésitait à demander à l'entreprise de recherche de lui fournir l'information manquante. Il a informé le plaignant qu'il n'entrait pas dans les obligations du Ministère de demander à l'entreprise de chercher des renseignements dans ses dossiers pour donner suite à une demande de communication. Dans sa lettre au plaignant, le Ministère concluait : [Traduction] « Malheureusement, nous ne pouvons en faire davantage à ce stade. Merci de votre patience. »

L'enquête avait permis de révéler que l'accord conclu entre l'entreprise de recherche et la Direction générale des services de coordination des communications de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) prévoyait que la Direction générale reçoive copie du rapport final.

Problème juridique

Article 4

Le droit d'accès, qui est énoncé à l'article 4 de la Loi, s'applique à tous les documents relevant « des institutions fédérales ». Dans cette affaire, Pêches et Océans avait adopté une interprétation étroite de l'expression « relevant ». Le Ministère a en effet soutenu qu'il ne possédait pas matériellement les documents demandés et que, par conséquent, ceux-ci ne relevaient pas vraiment de lui, aux fins de l'article 4. Était-ce la bonne interprétation?

Le Commissaire a jugé qu'il s'agissait là d'une interprétation beaucoup trop étroite. Il a signalé le fait que l'enquête avait été commandée par la Direction générale des services de coordination des communications, pour le compte de Pêches et Océans, et que l'entreprise de recherche était légalement tenue de fournir copie de son rapport final au client. Dans les circonstances, le Commissaire a déterminé que les documents « relevaient » suffisamment de Pêches et Océans pour que celui-ci puisse en obtenir copie auprès de l'entreprise de recherche et traiter ceux-ci en vue de leur communication. Le Commissaire a conclu que les documents étaient assujettis au droit d'accès, même s'ils ne figuraient pas dans les dossiers de Pêches et Océans.

Pêches et Océans a convenu d'obtenir les documents visés par la demande et de les communiquer au demandeur. La plainte a ainsi été jugée réglée.

Ce qu'il faut retenir

Il arrive parfois que des documents qui ne sont pas, matériellement, en la possession d'une institution fédérale soient assujettis au droit d'accès. Par exemple, lorsque le ministère en question a légalement le droit d'obtenir des documents pour lesquels il a payé, mais qui sont conservés par des experts conseils, il sera tenu de les obtenir et de les traiter en réponse à une demande de communication.

En interprétant l'article 4, il importe de tenir compte de l'objet de la Loi, comme il est énoncé à l'article 2, c'est-à-dire « élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale » pour faire avancer le « principe du droit du public à leur communication ». Cela explique pourquoi l'expression « documents des institutions fédérales » est plus forte que la notion de « possession ». Sinon, il serait possible de faire en sorte que les documents ne soient pas, matériellement, en la possession de l'administration fédérale afin de miner le droit d'accès.

À cet égard, il convient de rappeler aux fonctionnaires que, en vertu de l'article 67.1 de la *Loi sur l'accès à l'information*, constitue désormais une infraction le fait de dissimuler un document (ou de conseiller à une autre personne de dissimuler un document) dans l'intention de contrecarrer le droit d'accès. Ainsi, quiconque cherche à soustraire des documents au droit d'accès en en confiant la possession matérielle à une entité qui n'est pas assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* risque de contrevenir à cette nouvelle disposition assortie de sanctions.

(13-00)
Qui parle? Qui prend les décisions?

Contexte

Un avocat qui, depuis 1991, représente régulièrement des clients devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié avait demandé et, d'ailleurs, obtenu un répertoire des numéros de téléphone au bureau des membres de la Commission. En 1999, il en avait demandé un nouveau. Cette fois, la Commission avait refusé de fournir les numéros de téléphone directs de ses membres. Elle avait alors indiqué au demandeur :

> [Traduction] « La Commission assujettit le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* aux numéros de téléphone *directs* des membres de la Section du statut de réfugié; seul les numéros de leurs secrétaires ou de leurs adjoint(e)s ont été fournis, conformément à la pratique courante consistant à ne pas révéler les numéros directs des « décideurs ».

L'avocat avait porté plainte au Commissaire à l'information.

Problème juridique

En vertu de l'exception invoquée par la Commission, soit le paragraphe 19(1), les responsables d'une institution gouvernementale sont tenus de refuser la communication de renseignements qu'ils détiennent au sujet d'individus identifiables (renseignements personnels). Cette protection peut-elle s'appliquer aux numéros de téléphone au travail – voire à la ligne directe – d'un

fonctionnaire? Telle est une question soulevée par la plainte.

Une autre question s'est toutefois posée pendant l'enquête. La Commission a présenté un argument voulant que, même s'il n'était pas possible d'invoquer le paragraphe 19(1) pour justifier la noncommunication, une garantie constitutionnelle dérogatoire, relative à l'intégrité des organismes quasi judiciaires, justifierait la noncommunication. La Commission a soutenu que ses membres exercent des fonctions quasi judiciaires et que leur indépendance et impartialité pourraient être compromises si les citoyens avaient accès à leurs numéros de téléphone directs au travail.

Paragraphe 19(1) – Renseignements personnels

D'après le raisonnement du Commissaire, pour pouvoir invoquer à bon droit le paragraphe 19(1), les renseignements que l'on ne veut pas communiquer doivent être « personnels », conformément à la définition prévue à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La définition en question est très large et comprend tous les renseignements consignés « concernant un individu identifiable ». Cette vaste définition est toutefois restreinte par les alinéas j) à l) de l'article 3. Selon ces alinéas, certains renseignements ne constituent pas des « renseignements personnels » aux fins de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissaire s'est particulièrement fondé sur le sous-alinéa (j)ii), qui soustrait de la définition de « renseignements personnels » les renseignements sur :

> «(j) un cadre ou un employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment,
>
> (ii) son titre et les adresse et numéro de téléphone de son lieu de travail ».

Le Commissaire a fait remarquer que la Loi ne prévoit rien quant aux numéros de téléphone directs des fonctionnaires et a conclu que le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* n'offre aucun fondement juridique qui permette à la Commission de refuser la communication des numéros de téléphone directs de ses membres. Le Commissaire a ajouté que les numéros de téléphone directs sont fournis aux frais du contribuable et pour des fins professionnelles.

Argument constitutionnel

Le Commissaire n'a pas jugé nécessaire de trancher la question de savoir si, au plan juridique, l'« intégrité » des procédures quasi judiciaires est protégée par une garantie constitutionnelle. Même en partant du principe, pour fin d'analyse, qu'une telle garantie existe, la Commission n'a pas selon lui avancé de preuves à l'effet que l'intégrité de ces procédures risquait vraisemblablement d'être compromise par la communication des numéros de téléphone directs de ses membres.

Particulièrement, même si les numéros de téléphone directs de ses membres sont publiés et communiqués depuis bien des années et même si certains des numéros figurent sur les sites Internet et les cartes de visite, la Commission n'a pas pu donner d'exemples de cas où l'intégrité de ses membres a souffert. De plus, le Commissaire a remarqué l'existence de protocoles largement acceptés sur les mesures à prendre par les personnes exerçant des fonctions quasi judiciaires dans les cas de communications importunes (y compris les appels

téléphoniques) émanant de personnes visées par les activités des décideurs.

Par conséquent, le Commissaire a conclu qu'il n'existait pas d'argument constitutionnel dérogatoire pouvant justifier la noncommunication dans ce cas et a recommandé la divulgation des numéros de téléphone.

La Commission s'est pliée à la recommandation du Commissaire.

Ce qu'il faut retenir

Les responsables gouvernementaux bénéficient d'une zone de protection de la vie privée beaucoup plus restreinte que d'autres responsables. Cela s'explique, bien entendu, par la volonté de permettre aux citoyens de traiter avec des responsables « identifiables » plutôt qu'« anonymes » et d'assurer la plus grande transparence et reddition des comptes possibles dans l'administration fédérale. Bien qu'il soit courant dans l'administration fédérale, particulièrement dans les hautes sphères, de fournir à des fonctionnaires une ligne téléphonique privée dont le numéro est gardé secret, cette pratique ne repose pas sur des lois accordant aux institutions fédérales le droit de refuser la communication de ces numéros si ceux-ci sont demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Bien entendu, cette affaire a des ramifications pour les autres types d'information du genre, comme les adresses de courrier électronique. Une plainte concernant le refus de communiquer des adresses de courrier électronique est d'ailleurs en cours d'enquête, et les résultats de celle-ci seront dévoilés l'an prochain.

(14-00)
Secrets publics

Contexte

Un journaliste de Toronto s'était intéressé à l'examen et l'approbation, par la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (« la Commission »), d'une demande de crédit d'impôt relativement au don d'archives et d'autres objets par Mel Lastman, ancien maire de l'ancienne ville de North York. Il avait demandé la communication de tous les documents se rapportant à la démarche, y compris les rapports d'évaluation établis par le Ministère ou des spécialistes de l'extérieur.

La Commission a refusé la communication des documents en question, en indiquant que ceux-ci sont visés par une exception à titre de « renseignements personnels » et que la communication était interdite par une disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le journaliste a donc porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Cette affaire soulevait deux grandes questions. D'une part, les renseignements relatifs à un certificat de biens culturels (qui permet au bénéficiaire de réclamer un avantage fiscal correspondant au montant du certificat) constituent-ils des « renseignements personnels » qui doivent rester secrets en vertu de l'article 19? D'autre part, les renseignements relatifs à un certificat de biens culturels sont-ils réunis ou compilés en vertu de l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et, par conséquent, soustraits à la communication en vertu de l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*?

Paragraphe 19(1)

Le Commissaire a constaté que la grande majorité des documents se rapportant à la demande avaient, à juste titre, été soustraits à la communication en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi. Les documents se rapportant aux parties des dons pour lesquels aucun certificat de biens culturels n'avait été émis aux fins de l'impôt constituent des renseignements personnels au sujet des donateurs. De plus, les précisions relatives au don pour lequel un certificat avait été émis, y compris les documents donnés en soi, constituent des renseignements personnels au sujet des donateurs. Une grande partie de la collection pour laquelle un certificat avait été accordé consistait en des reportages publics sur des faits marquants intervenus dans la vie professionnelle et personnelle du maire et de son épouse. Quoi qu'il en soit, le Commissaire à l'information a jugé que la collection dans son entièreté, par la révélation des préférences de la famille quant à ce qu'elle avait choisi de conserver – constituait des renseignements personnels à son sujet.

Cependant, le Commissaire à l'information a relevé 13 pages de documents lesquels, en tout ou en partie, ne sont pas visés, à son avis, par l'exception prévue au paragraphe 19(1). Ces 13 pages révélaient que la ville de North York avait demandé à la Commission un certificat de biens culturels d'importance. Elles indiquaient que la demande avait été approuvée, le nom du client, le contenu des fonds d'archives et l'évaluation du don. Ces pages énonçaient également la juste valeur marchande, telle que déterminée par la Commission en vertu de la *Loi sur l'importation et l'exportation de biens culturels*.

Le Commissaire a conclu que le paragraphe 19(1) ne s'appliquait pas à ces pages, pour deux raisons. D'abord, les renseignements ne sont pas « personnels » aux fins du paragraphe 19(1). Une définition de « renseignements personnels » figure à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Toutefois, cette dernière loi prévoit, lorsqu'il s'agit d'interpréter l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, que les renseignements personnels ne concernent pas les renseignements relatifs à « des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages ». Le Commissaire a jugé que le certificat émis par la Commission constitue un avantage financier parce que celui-ci a le potentiel de réduire l'impôt à payer par le détenteur. De plus, il a jugé que l'avantage était facultatif, étant donné que ce ne sont pas toutes les demandes qui sont approuvées.

Le Commissaire a ensuite conclu que l'exception prévue au paragraphe 19(1) ne s'appliquait pas à ces 13 pages à cause de l'interprétation du paragraphe 19(2). Certains renseignements, y compris les renseignements contenus dans les 13 pages, sont accessibles au public. L'alinéa 19(2)*b*) autorise le responsable d'une institution fédérale à donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où le public y a accès. Étant donné que le maire avait déjà fait des déclarations publiques contenant les mêmes renseignements que ceux figurant sur les 13 pages, le Commissaire a conclu que les 13 pages en question ne faisaient que réitérer ce qui était déjà connu par le public. Par conséquent, l'alinéa 19(2)*b*) justifiait la communication des renseignements fournis dans les 13 pages en question.

Paragraphe 24(1)

D'après le paragraphe 24(1) de la Loi, le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est interdite par les dispositions énoncées à l'Annexe II de la Loi. Parmi ces dispositions énoncées à l'Annexe II, figure l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cet article protège les renseignements qui ont été obtenus par le ministre du Revenu national ou au nom de celui-ci aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La Commission semble estimer que les renseignements se rapportant au bien-fondé de la délivrance d'un crédit d'impôt ont été obtenus au nom du ministre du Revenu national et, par conséquent, ne peuvent pas être communiqués.

De l'avis du Commissaire, l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne s'applique pas, étant donné que le certificat émis par la Commission ne révèle rien de la situation fiscale de M. Lastman et n'aboutira pas nécessairement entre les mains de Revenu Canada en vertu de l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Le Commissaire à l'information a conclu que les renseignements demandés avaient été obtenus par la Commission afin de permettre à celle-ci d'évaluer si M. Lastman était admissible à un avantage. Les renseignements n'ont pas été obtenus par la Commission pour le compte du ministre du Revenu national. Il n'était donc pas opportun d'invoquer l'exception prévue au paragraphe 24(1).

Le Commissaire à l'information a estimé que la plainte était fondée et recommandé à la Commission de communiquer les 13 pages. La Commission a demandé à M. Lastman de consentir à la communication, ce qu'il a refusé; la Commission a donc refusé de mettre en œuvre la recommandation du Commissaire. Avec le consentement du plaignant, le Commissaire à l'information a demandé à la Cour fédérale de réviser le dossier et d'ordonner la communication des 13 pages. Les résultats de la procédure judiciaire seront inclus dans le rapport de l'an prochain.

Ce qu'il faut retenir

Il est prématuré de tirer des enseignements définitifs d'une affaire qui est devant les tribunaux. Cependant, les Canadiens devraient savoir que des exceptions sont prévues à l'égard des protections de la vie privée applicables aux renseignements que le gouvernement détient à leur sujet. Cette affaire illustre deux de ces exceptions : d'abord, si quelqu'un décide de rendre publics des renseignements à son sujet, les documents contenant les renseignements en question pourraient alors ne plus être protégés comme ce serait le cas normalement en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Autrement dit, la Loi ne prévoit rien pour les « secrets publics »

Ensuite, si quelqu'un bénéficie d'un avantage discrétionnaire de nature financière de la part du gouvernement, tous les renseignements relatifs à la nature de l'avantage, ainsi que le nom du bénéficiaire, ne constituent plus des renseignements personnels à protéger. Ces renseignements seront communiqués à quiconque en fait la demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Index des affaires citées dans le rapport annuel 1999-2000

Article de la Loi	No. de l'affaire	Description
10(1)(a)	(08-00)	Fondé en droit, mais cela donne quoi ?
10(3)	(04-00)	Les 101 damnations – les retards à la Défense nationale
16(1)(c)	(03-00)	Priorité aux enquêtes policières
	(07-00)	Qui a vendu la mèche
17	(10-00)	Crainte de représailles
18(a) & (b)	(02-00)	Vente de l'expertise gouvernementale
19(1)	(01-00)	Refugiées et l'accès aux services juridiques
	(13-00)	Qui parle ? Qui prend les décisions ?
23	(11-00)	Les secrets des pommes de terre
24(1)	(14-00)	Secrets publics
30(1)(f)	(05-00)	Ingérence politique ou simple incompétence ?
	(06-00)	Gare aux déchiqueteuses à la Défense nationale
	(12-00)	Encore un petit effort !
69(1)	(09-00)	Une malheurheureuse pièce jointe

Abréviations

Voice une liste des abréviations et des noms des ministères correspondants cités dans l'index :

AAC	Agriculture et Agro-alimentaire Canada
APÉCA	Agence de promotion économique du Canada Atlantique
CCEEBC	Commission canadienne d'examens des exportations de biens culturels
CFIA	Agence canadienne d'inspection des aliments
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
MCC	Musée canadien des civilisations
P&O	Pêches et Océans
Fin	Ministère des Finances Canada
IC	Industrie Canada
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié
DN	Défense nationale
GRC	Gendarmerie royale du Canada

GESTION INTÉGRÉE

Les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée partagent des bureaux et des services généraux, mais travaillent séparément, en vertu de leurs lois habilitantes respectives. Les services intégrés – les finances, le personnel, la technologie de l'information et l'administration générale – sont centralisés à la Direction générale de la gestion intégrée pour éviter le double emploi et faire économiser de l'argent au gouvernement comme aux programmes. La Direction générale est un service frugal, avec un effectif de 15 personnes (qui exercent de multiples fonctions) et un budget équivalent à 14 p. 100 des dépenses de programme total – soit une réduction de 5 p. 100 par rapport à l'an dernier.

Nos ressources

Les gestionnaires cherchent constamment à adopter des façons de faire novatrices pour la prestation de leurs programmes sans nuire à la qualité du service offert au public.

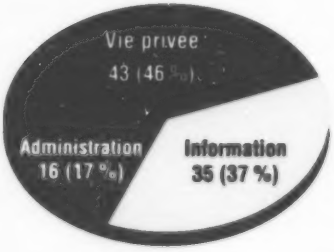
Le budget des deux commissariats pour l'exercice financier 1999-2000 était de 10 212 990 $. Les dépenses réelles pour 1999-2000 ont été de 9 930 660 $, dont 6 993 103 $ pour les dépenses liées au personnel et 1 137 776 $ pour l'achat de services professionnels et spéciaux, c'est-à-dire plus de 80 p. 100 de toutes les dépenses. Le reste, soit 2 937 557 $, a couvert tous les autres frais, comme la poste, le téléphone, le matériel de bureau et les fournitures.

Le détail des dépenses réelles est présenté au Tableau 1 (ressources par organisme / activité) et au Tableau 2 (ventilation par article de dépense).

Tableau 1

UTILISATION DES RESSOURCES PAR ORGANISME / ACTIVITÉ

Ressources humaines



Ressources financières

Tableau 2

VENTILATION PAR ARTICLE DE DÉPENSE

	Information	Vie privée	Gestion intégrée	Total
Salaires	2 253 716	2 850 369	766 018	5 870 103
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	447 600	523 030	152 370	1 123 000
Transports et communications	87 344	111 970	111 605	310 919
Information	66 102	33 176	1 722	101 000
Services professionnels et spéciaux	360 298	600 401	177 077	1 137 776
Locations	4 210	28 633	19 860	52 703
Achats de services de réparation et d'entretien	7 745	76 575	11 498	95 818
Services publics, fournitures et approvisionnement	26 984	24 667	39 670	91 321
Acquisition de machines et d'équipement	561 791	448 225	128 988	1 139 004
Autres dépenses	900	8 116	–	9 016
Total	**3 816 690**	**4 705 162**	**1 408 808**	**9 930 660**

** Les totaux sont équivalents à ceux qui ont été indiqués dans les Comptes publics du Canada 1999-2000.*